

Der Autonomiestaat während der PSOE-Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008)

1. Vorbemerkungen zur Entwicklung des Autonomiestaates vor 2004

Jahrhundertlang war Spanien, einer der ältesten Nationalstaaten Europas, durch einen starken Zentralismus gekennzeichnet. Seit 1983 aber ist das Gebiet des spanischen Staates in 17 politisch autonome Regionen, die sogenannten Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) untergliedert (siehe die beigegefügte Karte). Diese neue Gebietsgliederung, welche dem spanischen Staatswesen die Bezeichnung Autonomiestaat verlieh, ist das Ergebnis eines politischen Dezentralisierungsprozesses, der eine der tiefgreifendsten Wandlungen in der Geschichte Spaniens darstellt. Alle Autonomen Gemeinschaften verfügen über eigene Institutionen (Parlament, Präsident, Regierungsrat und Verwaltungsorgane), finanzielle Ressourcen sowie legislative und administrative Kompetenzen in einem umfangreichen Katalog von Materien. Insofern besitzen sie große Ähnlichkeit mit den regionalen Einheiten in anderen föderalen bzw. politisch dezentralisierten Staaten Europas, beispielsweise den deutschen Ländern oder den Regionen Italiens. Die politische Dezentralisierung, die zur Gründung des sogenannten Autonomiestaates (*Estado de las Autonomías*) geführt hat, war in erster Linie die Antwort auf die nach dem Tod Francos (1975) vor allem im Baskenland und in Katalonien immer stärker hervortretenden Regionalismen. Die Hauptfunktion der Autonomen Gemeinschaften besteht darin, der regionalen Vielfalt Spaniens politisch-institutionell Rechnung zu tragen. Die Komponenten dieser Vielfalt waren und sind sprachlich-kulturelle, geographisch-ökonomische und politisch-historische Besonderheiten der einzelnen Regionen, also objektive regionale Differenzen, die einen wichtigen Faktor des spanischen Regionalismus bilden.¹

1 Vier Sprachen werden in Spanien gesprochen: Kastilisch, Katalanisch (Katalonien, Valencia, Balearen und Benaberre, ein Grenzgebiet Aragoniens zu Katalonien), Baskisch (Baskenland, nördlicher Teil Navarras) und Galicisch (Galicien, einige Grenzräume in den benachbarten Autonomen Gemeinschaften Asturien und Kastilien-León). Das Baskenland, Galicien und Katalonien hatten bereits zur Zeit der II. Republik (1931–1936) eigene Autonomiestatute erreicht, und in Katalonien war sogar mehrere Jahre lang eine autonome Regierung im Amt. Zu den politisch-historischen Besonderheiten gehören auch die historischen Rechte der Foralgebiete, d.h. die steuerlichen Privilegien der drei baskischen Provinzen und des alten Königreichs Navarra. Hinsichtlich der geographisch-ökonomischen Besonderheiten können insbesondere die Insellage (Kanarische Inseln, Balearen), Festlandsferne (Kanarische Inseln)



Quelle: Ministerio para las Administraciones Públicas

Dieser Beitrag analysiert die neueste Entwicklung des Autonomiestaates während der PSOE-Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero (2004–2008). Zunächst werden die politischen Ausgangsbedingungen dieser Regierung behandelt, insbesondere die aus dem Ergebnis der Parlamentswahl vom 11. März 2004 sich ergebende Kräftekonstellation. Anschließend wird ein Panorama der wichtigsten Initiativen der Zapatero-Regierung für die Fortentwicklung des Autonomiestaates geliefert. Aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung in der autonomiepolitischen Konfrontation zwischen dem PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) und dem PP (*Partido Popular*) während der Legislaturperiode 2004–2008 sind der Reform des Autonomiestatuts Kataloniens und dem Scheitern des Dialogs der Zapatero-Regierung mit ETA jeweils ein eigener Abschnitt gewidmet. Hierbei kommt auch die Ablehnung durch das spanische Parlament des vom baskischen Regierungschef vertretenen Ibarretxe-Plans für die Zukunft des Baskenlandes zur Sprache. Den Bei-

und der stark ausgeprägte Gegensatz zwischen wohlhabenden Regionen (Madrid, Balearen, Katalonien) und anderen Regionen mit einem niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen (Extremadura, Andalusien, Galicien) hervorgehoben werden.

trag schließt ein Ausblick auf die künftige Entwicklung des Autonomiestaates, der die bislang ungelösten Probleme bzw. Herausforderungen sichtbar macht und über die voraussichtlichen Folgen des Wahlergebnisses vom 9. März 2008 für die autonomiepolitischen Positionen der zweiten Zapatero-Regierung und der PP-Opposition in der Legislaturperiode 2008–2012 reflektiert.

Zuvor aber sollen einige der wichtigsten Entwicklungen des Autonomiestaates während der Vorgängerregierungen unter der UCD (*Unión de Centro Democrático*), dem PSOE und dem PP herausgestellt werden. Sie bilden den "historischen Kontext", dessen Kenntnis für das Verständnis und eine adäquate Bewertung der von der Zapatero-Regierung durchgeführten Autonomiepolitik notwendig ist.²

Die Institutionalisierung des Autonomiestaates zwischen 1979 und 1983 war das Ergebnis des Zusammenspiels von mehreren Faktoren: 1) den regionalistisch-nationalistischen Forderungen (vor allem des Baskenlandes und Kataloniens, mit Impulswirkung auf andere Gebiete Spaniens); 2) den autonomiepolitischen Antworten der von Adolfo Suárez geführten UCD-Zentralregierung (beispielsweise die Einrichtung von sogenannten Präautonomien in fast allen Teilen des Landes zwischen 1977 und 1978); 3) den überaus flexiblen und oft unklaren Spielregeln der Verfassung von 1978, die mehrere Wege zur Autonomie bereitstellte und sowohl für eine rein administrative als auch eine politische Autonomie die Grundlage liefern konnte; und 4) dem Pakt zwischen den politischen Kräften, d.h. zwischen der UCD-Zentralregierung und den nationalistischen Parteien im Baskenland und Katalonien (Verabschiedung der Autonomiestatute für beide Regionen im Jahr 1979), aber auch zwischen der Regierungspartei UCD und dem PSOE, der sich seinerzeit in der Opposition befand. Der am 31. Juli 1981 zwischen der UCD-Zentralregierung (jetzt unter Führung von Leopoldo Calvo Sotelo) und dem PSOE, d.h. zwischen den beiden großen gesamtspanischen Parteien, unterzeichnete Pakt (*Acuerdo Autonómico*) war für die weitere Entwicklung des Autonomiestaates eine ganz entscheidende Weichenstellung. Zum einen schuf er Klarheit darüber, dass die Dezentralisierung das gesamte Staatsgebiet betrifft; zum anderen gewährte er allen Autonomen Gemeinschaften, die auf Initiative von unten (Gemeinden, Provinzen) sich als solche konstituieren sollten, von Anfang an eine Autonomie politischer Natur, also Parlamente mit Gesetzgebungskompetenzen, wobei lediglich vorübergehend der Materienkatalog dieser Kompetenzen für einige Autonome Gemeinschaften umfangreicher war als für andere.

In der Zeit der PSOE-Regierungen zwischen 1982 und 1996, die von Felipe González geführt wurden, kam es zur schrittweisen Konsolidierung der Autonomen

2 Nähere Einzelheiten lassen sich in den Beiträgen von Andreas Hildenbrand in den vorherigen Ausgaben von *Spanien heute* nachlesen.

Gemeinschaften als politische Institutionen. In allen Autonomen Gemeinschaften wurden ohne nennenswerte Probleme mindestens viermal Wahlen zu den autonomen Parlamenten abgehalten und die jeweiligen autonomen Regierungen gebildet. In dieser Periode erfolgte der Prozess der Übertragung der meisten administrativen und legislativen Kompetenzen durch den Staat an die Autonomen Gemeinschaften. Dementsprechend konnten letztere ihre eigenen Verwaltungen und Körperschaften aufbauen. Auch haben die regionalen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen im Rahmen ihrer Kompetenzen ihre Möglichkeiten für die Formulierung und Durchführung von Politiken insgesamt weitgehend ausgeschöpft. Beispielsweise verabschiedeten die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften zwischen 1980 und 1990 bereits 1.456 Gesetze.

Allerdings war während der 80er Jahre im Bereich der Kompetenzenverteilung die Zahl der Konflikte zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften außergewöhnlich hoch und lag weit über dem in anderen politisch dezentralisierten bzw. föderalen Staaten Europas üblichen Maß. Diese Konflikte stellten eine große Belastung für den Autonomiestaat dar, denn das für die Lösung dieser Konflikte zuständige Verfassungsgericht wurde hierdurch übermäßig stark beansprucht. Ohne Zweifel hatten die diesbezüglichen Unklarheiten in der Verfassung und den Autonomiestatuten für diese Konflikte einen Nährboden geschaffen. Ihre eigentliche Ursache war aber politischer Natur, denn es ist kein Zufall, dass die meisten Konflikte zwischen der Zentralregierung und den beiden historischen Nationalitäten Katalonien und Baskenland entstanden. Seit den nationalen Wahlen von 1989 zeigte sich allerdings eine klare Tendenzwende, denn die Zahl der vor das Verfassungsgericht gebrachten Konflikte ist seitdem erheblich zurückgegangen. Neben anderen Ursachen dürfte der Hauptgrund darin bestehen, dass in Spanien die Zentralregierungen seit den nationalen Wahlen von 1993 und 1996 (der PSOE bzw. PP verfehlten die absolute Mehrheit) immer stärker dazu gezwungen waren, aus Gründen der Regierungsfähigkeit die Verständigung mit dem baskischen PNV (*Partido Nacionalista Vasco*) und der katalanischen CiU (*Convergència i Unió*) zu suchen.

Von herausragender Bedeutung für die weitere Entwicklung des Autonomiestaates war, dass in der Periode der PSOE-Regierungen ein zweiter Autonomiepakt zwischen den beiden wichtigsten gesamtspanischen Parteien geschlossen wurde. Dieser Pakt – die am 28. Februar 1992 zwischen der PSOE-Regierung und der stärksten Oppositionspartei, dem PP, unterzeichneten Autonomievereinbarungen, deren praktische Umsetzung über die Verabschiedung eines Organgesetzes zur Kompetenzenübertragung (*Ley Orgánica* 9/1992) und die 1994 erfolgte erste grundlegende Reform der Autonomiestatute vorgenommen wurde – bedeutete für die nach Art. 143 der Verfassung konstituierten Autonomen Gemeinschaften eine Erweiterung ihrer Kompe-

tenzen. Insgesamt übernahmen sie 32 neue Kompetenzen, unter ihnen die besonders relevante Zuständigkeit für das Erziehungswesen. Der Autonomiepakt bedeutete einen wichtigen Schritt hin zur Homogenisierung des Kompetenzniveaus aller Autonomen Gemeinschaften (lediglich bei den Zuständigkeiten im Gesundheitswesen bestanden bis Januar 2002 noch Unterschiede), welche der in der Bundesrepublik und vielen anderen föderalen Staaten üblichen Kompetenzenhomogenität entspricht. Nach dem Sieg des PP bei den Autonomiewahlen vom 28. Mai 1995 kam es bei der Frage der Kompetenzerweiterung zu einem erneuten Impuls. In vier der von ihm regierten bzw. mitregierten Autonomen Gemeinschaften (Balearen/PP; Aragonien/PP-PAR; Kanarische Inseln/CC mit Unterstützung des PP; Asturien/PP; Kantabrien/PP) sowie in Kastilien-La Mancha (PSOE) ergriffen die Parlamente die Initiative zur Reform des betreffenden Autonomiestatuts, um Forderungen durchzusetzen, die über den im Autonomiepakt von 1992 festgelegten Rahmen hinausgingen. Dies sollte letztlich zu der von der ersten PP-Regierung zwischen 1996 und 1999 durchgeführten zweiten grundlegenden Reform der Autonomiestatute führen.

Während der PP-Regierungen unter Führung José María Aznars zeigte sich in der Autonomiepolitik der Zentralregierung ein klarer Unterschied zwischen der ersten (1996–2000) und der zweiten PP-Regierung (2000–2004). Die erste PP-Regierung, die nach den Wahlen vom 3. März 1996 keine absolute Mehrheit besaß, war auf die parlamentarische Unterstützung von drei nationalistischen (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV; *Convergència i Unió*, CiU) bzw. regionalistischen (*Coalición Canaria*, CC) Parteien angewiesen und musste deshalb an diese Zugeständnisse machen, was dem traditionell eher zentralistisch orientierten PP bei seinen autonomiepolitischen Positionen eine „Kehrtwendung um 180 Grad“ abverlangte. Ganz deutlich zeigte dies der am 28. April 1996 zwischen PP und CiU für die Dauer der Legislaturperiode geschlossene „Pakt über die Regierbarkeit und Investitur“ (*Pacto de Gobernabilidad e Investidura*), in dessen Text einige der zentralen Forderungen der CiU Aufnahme fanden, so vor allem die Erweiterung der Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften sowie die Festlegung eines neuen Finanzierungssystems der Autonomen Gemeinschaften. Der genannte Pakt beeinflusste maßgeblich die endgültige Gestalt des vom Rat für Steuer- und Finanzpolitik in seiner Sitzung vom 23. September 1996 verabschiedeten und für den Zeitraum 1997–2001 geltenden Finanzierungssystems. Das System enthielt als wichtigste Neuerung eine Stärkung der steuerlichen Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften.³ Was die Kompetenzen betrifft, kam es zur realen Übertragung der Kompetenzen im

3 Dies geschah zum einen durch die Erweiterung ihres Anteils an den in ihrem jeweiligen Territorium eingezogenen Erträgen der Einkommenssteuer von bislang 15% auf 30% und durch ihre Ausstattung mit

Bereich des nicht-universitären Erziehungswesens an nunmehr alle Autonomen Gemeinschaften.⁴ Ebenso wurden zwischen 1996 und 1999 für zehn über den Weg des Verfassungsartikels 143 gebildete Autonome Gemeinschaften die Reform der Autonomiestatute abgeschlossen und die hierfür erforderlichen Organgesetze verabschiedet. Die wichtigste unter den durch diese Reform herbeigeführten institutionellen Veränderungen ist die Einführung des Rechts des Präsidenten der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft auf vorzeitige Auflösung des Parlaments, um Neuwahlen ausschreiben zu können. Mit dieser Reform wurde letztlich eine praktisch vollständige Angleichung der institutionellen Organisationsstruktur aller Autonomen Gemeinschaften erreicht.⁵

Die zweite PP-Regierung hingegen, die bei den Wahlen vom 12. März 2000 eine klare absolute Mehrheit (ca. zehn Prozentpunkte Vorsprung gegenüber dem PSOE bei den Stimmen) erreichen konnte, war jetzt nicht mehr auf die Unterstützung durch die nationalistischen bzw. regionalistischen Parteien angewiesen; dies führte letztlich zu einer regressiven Autonomiepolitik. Neben anderen Faktoren (vgl. Abschnitt 3) ist ein Beispiel hierfür die in dieser Periode sich einstellende völlige Paralisierung der Initiativen zur Reform des Senats. Dabei geht es darum, dieses Organ in eine Kammer der Repräsentation der Autonomen Gemeinschaften zu verwandeln – eine für die Vollendung des föderalistischen Charakters des Autonomiestaates bis heute unvollendete Aufgabe. José María Aznar hatte den Senat nur wenig ernst genommen. Er erschien während seiner Regierungszeit (1996–2004) nur einmal (Debatte vom 11. bis 13. März 1997) vor dem Plenum des Senats, um über den Stand des Autonomiestaates zu berichten. Dennoch gab es auch unter der zweiten PP-Regierung Fortschritte im Bereich der Kompetenzen und der Finanzierung der

der Gesetzgebungsbefugnis zur – innerhalb gewisser Grenzen – Erhöhung oder Senkung dieser Steuer in ihrem Territorium. Zum anderen beinhaltet dies die Zuweisung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Autonomen Gemeinschaften im Bereich der vom Staat abgetretenen Steuern.

- 4 Zwar war dies bereits 1992 vereinbart worden, aber bei der Durchführung galt es, zunächst den Abschluss der Schritt für Schritt eingeführten Neuerungen des Gesetzes zur Reform des Erziehungswesens (*Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, LOGSE) abzuwarten, das die PSOE-Regierung am 3. Oktober 1990 verabschiedet hatte. Dieser Kompetenzzentransfer kam 1999 mit der Übertragung der betreffenden Kompetenz an sieben weitere Autonome Gemeinschaften (Asturien, Kantabrien, Kastilien-La Mancha, Kastilien-León, Extremadura, Murcia, Madrid) zum Abschluss.
- 5 Andere Aspekte der Statutreform waren die Erweiterung von Kompetenzen (u.a. Handel als ausschließliche Kompetenz, Ausführungsgesetzgebung über Lokalverwaltung und Umweltschutz) sowie bestimmte symbolische Fragen, so unter anderem die lediglich politisch-ideologische, aber nicht juristisch relevante Selbstdefinition Aragoniens als "Nationalität" oder in Asturien die Einführung eines neuen Namens für diese Autonome Gemeinschaft (*Principado de Asturias*) und eine Verstärkung des im Autonomiestatut verankerten Schutzes der sprachlichen Besonderheit des *bable*.

Autonomen Gemeinschaften. Von gewissen, aber nicht wesentlichen Besonderheiten abgesehen, wurde eine vollständige Angleichung der Kompetenzen aller Autonomen Gemeinschaften erreicht. Der entscheidende Schritt hierfür war die Kompetenzenübertragung im Gesundheitswesen an zehn Autonome Gemeinschaften, die bis dahin diese Kompetenz noch nicht hatten. Mit Wirkung vom Januar 2002 wurde ein Finanzierungssystem geschaffen, das einstimmig vom Zentralstaat und allen Autonomen Gemeinschaften gebilligt und am 27. Juli 2001 vom Rat für Steuer- und Finanzpolitik (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*) verabschiedet wurde. Das neue System verbesserte die Ausstattung der Autonomen Gemeinschaften mit finanziellen Mitteln zur Ausübung ihrer Kompetenzen; vor allem aber erweiterte es die finanzielle Autonomie und die steuerliche Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften durch die Erhöhung der Zahl der vollständig oder teilweise an die Autonomen Gemeinschaften abgetretenen Steuern. Dennoch zeigte auch das neue System Schwächen, wie beispielsweise die geringere Aufmerksamkeit für die interterritoriale Solidarität – Reduzierung der Ressourcen des Interterritorialen Ausgleichsfonds (*Fondo de Compensación Interterritorial*) – oder die weiterhin geringen normativen Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften bei den abgetretenen Steuern.⁶

2. Die politischen Ausgangsbedingungen der von José Luis Rodríguez Zapatero geführten PSOE-Regierung (2004–2008)

Bei den Wahlen vom 14. März 2004 zum nationalen Parlament, die im Kontext der tragischen Ereignisse des am 11. März verübten Terroranschlags islamistischer Extremisten auf die Vorortzüge nach Madrid und im Bahnhof Atocha unter besonderen Bedingungen stattfanden, kam es zum Machtwechsel. Der von José Luis Rodríguez Zapatero geführte PSOE erhielt 42,6% der Stimmen bzw. 164 Mandate gegenüber dem PP unter Mariano Rajoy, der lediglich 37,6% der Stimmen bzw. 148 Mandate erzielen konnte. Bei den nationalistischen Parteien Kataloniens erlitt die

6 Bei den vom Staat an die Autonomen Gemeinschaften abgetretenen Steuern handelt es sich um Steuern, bei denen der Staat die gesetzliche Regelungsbefugnis behält, die aus diesen Steuern fließenden Erträge aber den Autonomen Gemeinschaften zuweist. Vollständig abgetretene Steuern (100% der Erträge für die Autonomen Gemeinschaften) sind die Vermögenssteuer, die Vermögensübertragungssteuer, die Schenkungs- und Erbschaftssteuer, die Abgabe für Glücksspiele, die Steuer über dokumentierte Rechtsakte sowie seit 2002 die Steuern auf bestimmte Transportmittel und Elektrizität. Weitere teilweise abgetretene Steuern sind die Einkommenssteuer mit einer kontinuierlich gestiegenen Beteiligung (1993: 15%; 1996: 30%; seit 2002: 33%) der Autonomen Gemeinschaften an den in ihrem jeweiligen Territorium eingezogenen Erträgen dieser Steuer sowie seit 2002 die Mehrwertsteuer (35% der Erträge) und die auf Tabak, Brennstoffe, Bier und Alkohol erhobenen Spezialsteuern (40% der Erträge).

gemäßigte CiU Stimmeneinbußen (3,2% statt vorher 4,2%), was ihre Mandatezahl von 15 auf 10 reduzierte. Die radikalere ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) hingegen errang beachtliche Gewinne, d.h. einen Anstieg von 0,8% auf 2,5% der Stimmen, was ihren Einzug mit 8 Abgeordneten in das nationale Parlament bedeutete. Der baskische PNV verzeichnete einen leichten Stimmenanstieg von 1,5% auf 1,6%, behielt aber seine 7 Mandate.

Neben den Wahlen zum nationalen Parlament spielen für die politischen Kräfteverhältnisse und Entwicklungen im Autonomiestaat selbstverständlich auch die bei den Wahlen zu den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften von den jeweiligen Parteien erzielten Ergebnisse eine Rolle. Bei den in 13 Autonomen Gemeinschaften⁷ abgehaltenen Autonomiewahlen vom 27. Mai 2007 ergab sich als generelles Resultat praktisch eine Pattsituation zwischen dem PP (35,6% der Stimmen) und dem PSOE (34,9%), wenngleich der Stimmenzuwachs des PP (2003: 33,9%) höher war als der des PSOE (2003: 34,7%). Herausragende Ergebnisse waren der Wahlsieg des PP mit absoluter Mehrheit (53% bzw. 67 Sitze; PSOE: 33,5% bzw. 42 Sitze) in Madrid unter Esperanza Aguirre sowie der auf den Balearen herbeigeführte Machtwechsel. Dort verfehlte Jaume Matas (PP) mit 46% der Stimmen knapp die absolute Mehrheit, und so kam es letztlich zu einer Koalition zwischen der nationalistischen UM (*Unión Mallorquina*) und dem Linksbündnis *Bloc* (*Partido Socialista de Mallorca, Entesa Nacionalista, Esquerra Unida, Els Verds, Esquerra Republicana*), so dass der Sozialist Francesc Antich wie bereits 1999 Präsident dieser Autonomen Gemeinschaft wurde. Zur Zeit der ersten Zapatero-Regierung gab es an jeweils eigenen Terminen auch Wahlen zu den Parlamenten im Baskenland, in Galicien und Katalonien. Die katalanischen Wahlen vom 1. November 2006 waren Konsequenz einer vorzeitigen Parlamentsauflösung und standen in engem Zusammenhang mit den Hintergründen der Reform des katalanischen Autonomiestatuts. Auf sie soll deshalb in Abschnitt 4 eingegangen werden. Ebenso werden die am 17. April 2005 abgehaltenen Wahlen zum Parlament des Baskenlandes gesondert (in Abschnitt 5) behandelt. Bei den Wahlen zum Parlament Galiciens am 19. Juni 2005 erreichte der PP unter Manuel Fraga Iribarne, über vier Legislaturperioden ununterbrochen Präsident Galiciens, zwar die meisten Sitze (37, ein Mandat zu wenig für die absolute Mehrheit); doch schließlich erfolgte ein Regierungswechsel, der den Sozialisten Emilio Pérez Touriño in das Präsidentenamt brachte. Seitdem wird Galicien von

7 Die Wahlen zu den Autonomen Parlamenten finden nicht sämtlich an einem Wahltermin statt. Das Baskenland, Katalonien, Galicien und Andalusien wählen an jeweils eigenen Terminen, während in den restlichen 13 Autonomen Gemeinschaften die Erneuerung der Parlamente am selben Tag und zusammen mit den Kommunalwahlen stattfindet.

einer vom PSG (*Partido Socialista Galego*) und dem nationalistischen BNG (*Bloque Nacional Galego*) gebildeten Koalitionsregierung geführt.

Mehr als jeder andere Politikbereich – etwa ökonomische oder sozialpolitische Fragen, die erst in den letzten Monaten vor dem Wahlkampf für März 2008 stärker in den Vordergrund der politischen Debatte rückten – war in der Legislaturperiode 2004–2008 der Autonomiestaat – sowohl seine Fortentwicklung durch Reformen, als auch seine Verteidigung gegen politische Herausforderungen (Ibarretxe-Plan) und terroristische Bedrohung (ETA) – die Arena für die mit außerordentlicher Härte ausgetragene politische Konfrontation zwischen der PP-Opposition und der PSOE-Regierung. Die beiden Hauptstoßrichtungen der Frontalopposition des PP waren die Reform des Autonomiestatuts für Katalonien und die Strategie der Zapatero-Regierung, bei der Bekämpfung des ETA-Terrorismus neben dem Einsatz der demokratischen Rechtsstaat zur Verfügung stehenden Mittel der polizeilichen und strafrechtlichen Verfolgung einen Dialog mit ETA zu versuchen, um auch auf politischem Weg eine Entschärfung bzw. Lösung des Terrorismusproblems zu erreichen. Sowohl der Text des katalanischen Autonomiestatuts als auch der Dialog mit ETA wurden vom PP aufs Heftigste abgelehnt. „Zapatero zerbricht Spanien“ (*Zapatero rompe España*) wurde zum Leitmotiv der PP-Opposition. Eingebettet waren die Angriffe des PP zudem in eine generelle Position der latenten Nicht-Anerkennung der Legitimität der PSOE-Regierung, da der PSOE aus Sicht des PP nur durch die besonderen Umstände des Terroranschlags vom 11. März 2004 die Wahlen gewonnen hatte – gegen einen PP, der bei Umfragen eine Woche vor den Wahlen noch vor dem PSOE rangierte.⁸

All dies aber darf nicht den Blick dafür verstellen, dass es am Anfang der Legislaturperiode durchaus Ansätze für eine von beiden Seiten gesuchte Verständigung über die auf eine Weiterentwicklung des Autonomiestaates abzielenden grundlegenden Fragen gab. So hatten José Luis Rodríguez Zapatero und Mariano Rajoy am 14. Januar 2005 die Bildung einer von Rajoy vorgeschlagenen bilateralen Kommission PSOE–PP paktiert, welche den Rahmen und die Grenzen für die Durchführung der verschiedenen Reformen der Autonomiestatute abstecken sollte. Doch letztlich wurde dieser Ausschuss nie eingerichtet, denn die anfängliche Verständigung wich nach und nach einer Frontalopposition des PP gegenüber der Autonomiepolitik der Zapatero-Regierung. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass PSOE und PP, als die Periode der harten politischen Konfrontation schon im Gang war, stets auch in der Lage waren, sich zu verständigen, sofern gemeinsame Interessen bestanden. Dies

8 Zum Kontext der Wahl und der Frage, inwieweit der Terroranschlag das Ergebnis dieser Parlamentswahl beeinflusst hat, vgl. Nohlen / Hildenbrand 2005: 317f.

zeigt ihre gemeinsame Ablehnung des auf die Souveränität des Baskenlandes abzielenden Ibarretxe-Plans im spanischen Parlament am 1. Februar 2005 genauso wie die Tatsache, dass mit Ausnahme der Reform des katalanischen Autonomiestatuts, das von Anfang an auf den heftigen Widerstand des PP gestoßen war, in allen anderen Fällen die Reform des Autonomiestatuts der betreffenden Autonomen Gemeinschaft von PSOE und PP paktiert wurde. Ein weiteres Beispiel liefert das Einvernehmen zwischen beiden Parteien anlässlich der nach den Autonomiewahlen vom 27. Mai 2007 in der Autonomen Gemeinschaft Navarra entstandenen politischen Kräfteverhältnisse. Das Wahlergebnis – 22 Sitze für die UPN (*Unión del Pueblo Navarro*, unter diesem Markenzeichen tritt der PP in Navarra auf), 12 Sitze für die Sozialisten Navarras (PSN-PSOE), 12 Sitze für die nationalistische Parteienkoalition *Nafarroa Bai*⁹, 2 Sitze für IUN/NEB und 2 Sitze für CDN (*Convergencia de Demócratas de Navarra*) – hätte durchaus die Bildung einer Koalition zwischen PSN-PSOE, *Nafarroa Bai* und IUN/NEB ermöglicht, und in diesem Sinne hatte die Führung der Sozialisten Navarras Verhandlungsgespräche mit ihren möglichen Partnern geführt. Aber die Madrider Parteizentrale des PSOE intervenierte und ordnete an, dass Navarras Sozialisten durch ihre Stimmenthaltung die Amtsübernahme von Miguel Sanz (UPN) als Präsident der Autonomen Gemeinschaft ermöglichen sollten.¹⁰

3. Die Initiativen der Zapatero-Regierung für die Fortentwicklung des Autonomiestaates

Im Kontext der vorstehend beschriebenen politischen Kräfteverhältnisse und Konfliktlinien hat die Zapatero-Regierung, unterstützt durch die nationalistischen Parteien und die *Izquierda Unida* (IU, 4,9% der Stimmen, 5 Mandate), die Fortentwicklung des Autonomiestaates in Richtung auf mehr Föderalismus und die Wiederherstellung des Dialogs zwischen der Staatsregierung und den Peripherien zur zentralen Priorität ihrer politischen Agenda gemacht. Wie von keiner Regierung zuvor wurden im Bereich der Autonomiepolitik so wichtige Initiativen unternommen, die im Folgenden noch eingehender behandelt werden: 1) der Ausbau der Instrumente des kooperativen Föderalismus; 2) die Verfassungsreform zur Umwandlung des Senats in eine echte Kammer der territorialen Repräsentation; 3) die Verfassungsreform zur Integration der 17 Autonomen Gemeinschaften in den Verfassungstext; und 4) die schrittweise Reform der Autonomiestatute.

9 *Nafarroa Bai* ist aus folgenden Parteien zusammengesetzt: *Aralar*, *Eusko Alkartasuna*, PNV und *Batzarre*.

10 Folge dieser Entscheidung der PSOE-Führung war, dass Fernando Puras, Kandidat des PSN-PSOE für das Amt des Präsidenten Navarras, seinen Rücktritt erklärte.

Im Gegensatz zur intensiven Praxis des deutschen kooperativen Föderalismus sind institutionalisierte Instrumente der multilateralen Kooperation zwischen den Regierungsebenen in vertikaler und horizontaler Richtung im Autonomiestaat bislang nur schwach entwickelt (Hildenbrand 2004). Ein generelles Merkmal der Beziehungen zwischen den Regierungsebenen im Autonomiestaat ist nach wie vor ihr geringer Institutionalisierungsgrad. Man bevorzugt informelle Formen, direkte Kontakte zwischen den politischen Parteien und eher bilaterale Zusammenkünfte (z.B. Treffen des Chefs der Zentralregierung mit dem Präsidenten der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft) als multilaterale. Sektoralkonferenzen, in denen – ähnlich den deutschen Bund-Länder-Ausschüssen – der betreffende Fachminister der Zentralregierung mit den für dasselbe Ressort zuständigen Ministern (*consejeros*) der Autonomen Gemeinschaften zusammenkommt, gibt es zwar, aber ihr Funktionieren ist in vielen Fällen nur wenig effizient.¹¹ Vor allem aber haben die Regierungen vor Zapatero nie eine Konferenz der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften nach dem deutschen Vorbild der Konferenz der Ministerpräsidenten einberufen. In diesem Kontext markiert die Einrichtung der Konferenz der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften durch die Zapatero-Regierung den Beginn einer neuen Etappe in den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen. Während seiner Amtszeit als Regierungschef hatte José María Aznar innerhalb des PP die Diskussion über die Vorschläge des galicischen Präsidenten Manuel Fraga Iribarne (PP) – politischer „Ziehvater“ Aznars – für die Gründung dieser Konferenz stets abgewürgt.

Dieses neue Instrument der Koordination und Kooperation der Autonomen Gemeinschaften mit der Staatsregierung sowie der Autonomen Gemeinschaften untereinander wurde in der Legislaturperiode 2004–2008 dreimal aktiviert: zuerst am 28. Oktober 2004, sodann erneut am 10. September 2005 und am 11. Januar 2007. Bei der ersten Konferenz kam es zu einer generellen Debatte über das von Regierungschef Zapatero präsentierte Modell für die weitere Ausgestaltung der territorialen Organisation Spaniens, und es wurde eine Agenda für die künftige Tätigkeit dieser Konferenz vereinbart: 1) die förmliche Institutionalisierung der Konferenz (mindestens ein Treffen pro Jahr); 2) die Verhandlung eines neuen Modells für die Finanzierung des Gesundheitswesens; 3) die Debatte eines Gesetzentwurfs der Regierung zur Regelung der Partizipation der Autonomen Gemeinschaften in den Institutionen der EU; und 4) die Debatte über die geplanten Reformen des Verfassungstextes

11 Die Einberufung bzw. Nichteinberufung der jeweiligen Sektoralkonferenz ist völlig vom Willen des Fachministers der Zentralregierung abhängig. Von den Ministern der autonomen Regierungen einberufene Sektoralkonferenzen, zu denen gegebenenfalls auch der betreffende Fachminister der Zentralregierung hinzutritt, gibt es im Gegensatz zur deutschen Praxis im Autonomiestaat noch nicht. Zu den Sektoralkonferenzen siehe Aja 1999 und Börzel 2002.

(Senat, namentliche Erwähnung der Autonomen Gemeinschaften, Gleichberechtigung der Frau bei der Thronfolge, Anpassung an die politische und rechtliche Integration Spaniens in die EU) sowie der Autonomiestatute. Bei der zweiten Konferenz wurden die Grundzüge des neuen Finanzierungssystems für das Gesundheitswesen vereinbart. Die dritte, bereits im Vorfeld des Wahlkampfs für den 11. März angesiedelte Konferenz erbrachte keine nennenswerten Ergebnisse.

Hervorhebung verdient ferner, dass im Rahmen der Sektoralkonferenz für die EU (*Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*), die zu den wenigen relativ gut funktionierenden Konferenzen dieses Typs gehört, unter der Zapatero-Regierung den Autonomen Gemeinschaften neue Partizipationsmöglichkeiten bei EU-Angelegenheiten eröffnet wurden. In ihren Sitzungen vom 15. Juni und 9. Dezember 2004 wurde vereinbart, dass künftig als Teil der spanischen Delegation ein Repräsentant der Autonomen Gemeinschaften an den Sitzungen des EU-Ministerrats teilnehmen kann, wobei diese Teilnahme zunächst für vier EU-Ministerräte gilt (Beschäftigung und Sozialpolitik, Landwirtschaft und Fischerei, Umweltpolitik sowie Erziehung, Jugend und Kultur). Für diese Partizipationsform der Autonomen Gemeinschaften in EU-Angelegenheiten hatten die PP-Regierungen unter José María Aznar stets nur wenig Begeisterung gezeigt.

Dem spanischen Autonomiestaat fehlt bislang noch ein wesentliches Element föderaler Staaten: eine dem Senats- oder Bundesratsmodell föderaler Staaten vergleichbare zweite Kammer, über welche die Autonomen Gemeinschaften eine Repräsentation auf der Zentralstaatsebene besitzen und an der Willensbildung des zentralstaatlichen Gesetzgebers beteiligt werden könnten. Bis heute ist der Senat weder hinsichtlich seiner Zusammensetzung noch im Hinblick auf seine Funktionen eine "echte" Kammer der Autonomen Gemeinschaften. Damit er zu einer derartigen Kammer wird, ist vor allem in Bezug auf die grundlegenden Fragen der Wahl und Zusammensetzung des Senats früher oder später eine Verfassungsreform unumgänglich. Aber bislang hatten die beiden großen gesamtspanischen Parteien, PP und PSOE, Scheu vor einer derartigen Verfassungsreform, denn man befürchtete, dass hierdurch den Forderungen der nationalistischen Kräfte nach weitergehenden Reformen der Verfassung Tür und Tor geöffnet werden könnte. Zur Zeit der letzten PSOE-Regierung hatten sich 1994 so gut wie alle parlamentarischen Gruppen darauf geeinigt, zum Zweck der Reform des Senats über den Weg einer Verfassungsreform einen beratenden Ausschuss (*ponencia*) einzurichten. Die im Oktober 1995 beendeten Arbeiten dieses Ausschusses erbrachten verschiedene Vorschläge zur Reform des Titels III der Verfassung, aber unter den PP-Regierungen kam die geplante Senatsreform völlig zum Erliegen.¹²

12 Zu diesen Vorschlägen vgl. Nohlen / Hildenbrand 2005: 262, 335.

Der PP hielt zwar eine den Senat stärkende Verfassungsreform langfristig für möglich, jedoch in der schwierigen aktuellen Situation des Autonomiestaates – angesichts etwa der den Verfassungsrahmen verlassenden Pläne der baskischen Nationalisten für eine Unabhängigkeit des Baskenlandes – für unangebracht.

Die Durchführung der Senatsreform sollte eigentlich eines der Hauptelemente der neuen Autonomiepolitik der von Rodríguez Zapatero geführten PSOE-Regierung werden; so wurde auch ein konkreter Vorschlag zur Umwandlung des Senats zu einer echten Kammer der territorialen Repräsentation durch Verfassungsreform ausgearbeitet. Dennoch blieb die Senatsreform infolge der Verschlechterung des politischen Klimas zwischen PSOE und PP auf der Strecke, denn aufgrund der für eine Verfassungsreform erforderlichen hohen qualifizierten Mehrheit ist diese Reform nur mit dem Einverständnis des PP möglich. Letztlich blieb es bei dieser Frage bei einem auf Antrag der Staatsregierung erstellten Bericht des Staatsrates (*Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española*), der von sämtlichen Mitgliedern dieses Organs im Januar 2006 verabschiedet wurde – mit einer Ausnahme: José María Aznar, der eine Gegenstimme abgab. Dennoch kam es zu kleineren Schritten in Richtung auf eine Stärkung der territorialen Funktion des Senats. So war dieses Organ Ort der Konferenzen der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften, und es konnte auch ein Konsens über die Benutzung der ko-offiziellen Sprachen Spaniens im Senat erzielt werden. Regierungschef Zapatero erschien zwar monatlich vor dem Senat; dennoch ist kritisch zu vermerken, dass er 2006 und 2007 nicht die im Prinzip jährliche Debatte über den Stand des Autonomiestaates einberufen hat.

Aufgrund der Konfrontation zwischen PSOE und PP blieb noch eine andere der geplanten Verfassungsreformen, die namentliche Erwähnung der Autonomen Gemeinschaften im Verfassungstext, auf der Strecke. Diese Reform sollte den mittlerweile obsolet gewordenen Verfassungstext von 1978 – er zeigt lediglich Wege zur Autonomie und verschiedene Modelle von Autonomen Gemeinschaften auf, keineswegs aber schon ihre Zahl, territoriale Abgrenzung und Namen – an die Verfassungswirklichkeit des Autonomiestaates anpassen, so wie sie sich in den letzten Jahrzehnten und als Ergebnis politischer Pakte (Autonomievereinbarungen von 1981 und 1992) entwickelt hat. Laut Experten des Verfassungsrechts ist die namentliche Erwähnung der 17 Autonomen Gemeinschaften keine reine Formsache.¹³ Der Sinn der diesbezüglichen Verfassungsreform liegt neben einer notwendigen Anpassung des Verfassungstextes an die Verfassungswirklichkeit auch darin, dass die Zahl und territoriale Abgrenzung der Autonomen Gemeinschaften Stabilität erhält, denn auf diese Weise

13 Vgl. die Bewertungen von Gerardo Ruiz-Rico, Pedro González-Trevijano, Enoch Alberti und José Luis Cascajo in *El País* vom 7.12.2007, S. 11 („La Constitución, en vísperas de reforma“).

wird dem Versuch einer Fusion zwischen Autonomen Gemeinschaften ohne vorherige Verfassungsreform ein Riegel vorgeschoben.

Für die Reform der Autonomiestatute eröffnete die Zapatero-Regierung neue Impulse und Realisierungschancen. Die Gründe dieser Reform reichen aber vor den Amtsantritt Zapateros zurück und entsprechen dem von den Autonomen Gemeinschaften selbst vorgebrachten Wunsch, die Behauptung ihrer spezifischen Identität zu bekräftigen, ihre Entscheidungsbefugnisse bei den Kompetenzen und finanziellen Ressourcen zu verbessern und generell die Inhalte ihrer bereits in die Jahre gekommenen Statuttexte an neue gesellschaftliche Erfordernisse anzupassen. Hierunter fallen beispielsweise die Verankerung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung der Zugang zu den neuen Technologien, die Gleichstellung von Mann und Frau, die Erweiterung der sozialen Rechte der Bürger.¹⁴ Insgesamt kam es zur Verabschiedung von sechs Autonomiestatuten (in Klammern: Datum des Inkrafttretens): Valencia (11.4.2006), Katalonien (9.8.2006), Balearn (2.3.2007), Andalusien (20.3.2007), Aragonien (23.4.2007) und Kastilien-León (1.12.2007). Einige bereits begonnene Prozesse zur Reform der Autonomiestatute hingegen kamen vor den Parlamentswahlen vom 9. März 2008 nicht zum Abschluss und verbleiben für die Legislaturperiode 2008–2012. Dies betrifft die Autonomiestatute für Kastilien-La Mancha und die Kanarischen Inseln.¹⁵

4. Die Reform des katalanischen Autonomiestatuts

Bei allen Statutreformen spielte die Reform des Autonomiestatuts Kataloniens eine herausragende Rolle – nicht nur wegen der historisch wie ökonomisch und demographisch großen Bedeutung dieser Region im spanischen Staatsverband, sondern vor allem wegen des großen Einflusses, den die Reform auf das politische Leben in der Legislaturperiode 2004–2008 ausübte. Die für das katalanische Autonomiestatut ausgehandelten neuen Inhalte wurden *der* Referenzpunkt für die Gestaltung der Inhalte sämtlicher anderer in diesem Zeitraum reformierten Autonomiestatute. Viele Bestimmungen des neuen Autonomiestatuts Kataloniens haben in identischer oder weitgehend ähnlicher Form in andere Statuttexte Eingang gefunden. Anderer-

14 Beispielsweise wurde in Andalusien die Idee zur Reform des Autonomiestatuts von 1981/82 erstmals vom andalusischen Präsidenten Manuel Chaves im Juni 2001 in seiner Rede anlässlich der Debatte über die Lage der Autonomen Gemeinschaft lanciert. Auch in Katalonien hat die Statutreform vor die Zeit der Zapatero-Regierung zurückgreifende Wurzeln (vgl. Abschnitt 4).

15 Die Autonomen Gemeinschaften Extremadura, Murcia, La Rioja, Galicien, Asturien und Navarra haben bereits ihr Interesse an einer Statutreform bekundet; die Präsidenten Kantabriens und Madrids hingegen zählen diese Frage nicht zu ihren Prioritäten für die Legislaturperiode 2008–2012.

seits war das katalanische Autonomiestatut eines der zentralen Themen, auf die der PP seine Frontalopposition gegen die Zapatero-Regierung konzentrierte. Aus diesem Grund ist innerhalb des vorliegenden Beitrags den Inhalten und dem Prozess der Ausarbeitung des katalanischen Autonomiestatuts ein eigener Abschnitt gewidmet. Im Folgenden werden zunächst die Themen beleuchtet, welche die Hauptgegenstände der politischen Auseinandersetzungen um die Inhalte des neuen Autonomiestatuts bildeten. Hierbei wird für jedes Thema die "Maximalposition" des vom katalanischen Parlament im September 2005 verabschiedeten Reformprojekts mit der in der Endversion des im Juli 2006 vom spanischen Parlament verabschiedeten Autonomiestatuts letztlich verankerten "Realposition" verglichen. Anschließend werden die wichtigsten Stationen des Prozesses für die Reform des katalanischen Autonomiestatuts skizziert, wobei das jeweilige Handeln der relevanten politischen Akteure in diesem Prozess sichtbar gemacht wird.

Die Inhalte des katalanischen Autonomiestatuts, die im Prozess seiner Ausarbeitung zu Hauptgegenständen der politischen Auseinandersetzungen wurden, beziehen sich auf drei zentrale Themen: 1) die Definition Kataloniens; 2) die Stellung der katalanischen Sprache; und 3) die Regelungen über die Finanzen Kataloniens. Hier kam es zu den wesentlichsten Veränderungen der ursprünglichen durch die endgültige Version des Autonomiestatuts. Abstriche erlebte der vom katalanischen Parlament verabschiedete Statutentwurf aber auch bei anderen Fragen, die im Folgenden nicht näher behandelt werden. Hierzu gehören die Abschirmung der Kompetenzen Kataloniens, die Justizverwaltung, eigene katalanische Sportmannschaften und die Einrichtung eines Wahlkreises für die Europawahlen für das Territorium Kataloniens.

Der Statutentwurf des katalanischen Parlaments definierte in Artikel 1: "Katalonien ist eine Nation." Desweiteren war in der Präambel dieses Textes von "der Berufung und dem Recht der Bürger Kataloniens" die Rede, "über ihre Zukunft als Volk frei zu entscheiden"; ebenso konstatierte die Präambel, dass "Katalonien Spanien als einen plurinationalen Staat betrachtet". Im endgültigen Statuttext verschwand der Artikel 1 mit der Definition Kataloniens als Nation, und an seine Stelle trat der Artikel 1 des ersten Autonomiestatuts von 1979 mit folgendem Wortlaut: "Katalonien als Nationalität übt sein Recht auf Selbstregierung in Form seiner Konstituierung als Autonome Gemeinschaft aus sowie im Rahmen der Verfassung und des vorliegenden Autonomiestatuts." Der Begriff Nation erscheint im endgültigen Statuttext nur noch in der Präambel mit nunmehr folgendem Wortlaut: "Das Parlament Kataloniens, das das Empfinden und den Willen der Bürgerschaft Kataloniens artikuliert, hat mit einer breiten Mehrheit Katalonien als Nation definiert. Die spanische Verfassung anerkennt in ihrem Artikel 2 die nationale Realität Kataloniens als Nationa-

lität.” Von Spanien als – aus katalanischer Sicht – plurinationalem Staat war in dieser neuen Präambel nicht mehr die Rede.

In der endgültigen Fassung des Autonomiestatuts waren also die aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklichen Begriffe und Formulierungen – “Nation” (Art. 2 der spanischen Verfassung anerkennt nur eine einzige “Spanische Nation”), “Recht auf freie Entscheidung über die Zukunft als Volk” (das letztlich auf ein Selbstbestimmungsrecht oder *autodeterminación* hinausläuft) und “Spanien als plurinationaler Staat” – entweder beseitigt oder zumindest durch ausdrückliche Zusätze und Hinweise auf die spanische Verfassung und die von ihr anerkannte Begrifflichkeit (“Nationalitäten”, mit gemäß Art. 2 der Verfassung Recht auf Autonomie) entschärft worden. Aus juristischer Sicht war ganz entscheidend, dass der nicht gänzlich verschwundene Begriff “Nation”, der von den nationalistischen Kräften Kataloniens bevorzugt wird, aus dem Artikel 1 herausgenommen und nur noch in der Präambel zugelassen wurde. In Gesetzestexten haben gemäß der Rechtsprechung des spanischen Obersten Gerichtshofs die in der jeweiligen Präambel enthaltenen Ausführungen im Gegensatz zu den in den einzelnen Gesetzesartikeln enthaltenen Bestimmungen keinen normativ verbindlichen Charakter; sie sind lediglich Kriterien für die Interpretation der in den einzelnen Artikeln des jeweiligen Gesetzestextes enthaltenen Bestimmungen.

Auch was die Stellung der katalanischen Sprache anbelangt, gab es im endgültigen Text des Autonomiestatuts Korrekturen, um möglichen Diskriminierungen sprachlicher Natur vorzubeugen. Der Statutentwurf des katalanischen Parlaments stellte in seinem Artikel 6 fest: “Alle Personen in Katalonien haben das Recht, die beiden offiziellen Sprachen [Katalanisch, Spanisch] zu benutzen sowie das Recht und die Pflicht, beide offiziellen Sprachen zu kennen.” Im endgültigen Statuttext erhielt dieser Artikel folgende Fassung: “Alle Personen haben das Recht, beide offiziellen Sprachen zu benutzen, und die Bürger Kataloniens haben das Recht und die Pflicht, diese Sprachen zu kennen.” Außerdem wurde diesem Artikel als Zusatz hinzugefügt: “Gemäß den Bestimmungen des Artikels 32 ist eine Diskriminierung infolge des Benutzens der einen oder anderen Sprache nicht zulässig.” Beide Texte des Artikels 6, sowohl der ursprüngliche als auch der endgültige, bezeichnen das Katalanische als “eigene Sprache Kataloniens”, die als die “normalerweise und bevorzugt verwendete Sprache” im Bereich der Verwaltung, der Kommunikationsmedien und des Erziehungswesens definiert wird. Ebenso werden in diesem Artikel in beiden Texten das Katalanische und das Spanische als offizielle Sprachen Kataloniens bezeichnet.

Die Vereinbarungen über die Finanzierung Kataloniens waren nicht nur das umstrittenste Thema der Verhandlungen über das neue Autonomiestatut, sondern

auch das Thema, das von anderen Autonomen Gemeinschaften, die eine Reform ihrer Statute in die Wege geleitet hatten, mit größter Aufmerksamkeit verfolgt wurde. Niemand wollte bei der für die Ausübung der politischen Autonomie grundlegenden Frage der finanziellen Ressourcen hinter dem von Katalonien erreichten "Niveau" zurückbleiben.

Der vom katalanischen Parlament vorgelegte Text sah eine Finanzierung für Katalonien vor, der diese Autonome Gemeinschaft dem Baskenland und Navarra gleichgestellt hätte. Vereinfacht besteht der grundlegende Unterschied zwischen dem gewöhnlichen Finanzierungssystem (*régimen común*) und dem Foralsystem (*régimen foral*) darin, dass im ersten Fall gewöhnlich (ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland) der Staat die wichtigsten Steuern erhebt und anschließend die Einnahmen an die Autonomen Gemeinschaften transferiert; im Foralsystem hingegen ist es das Baskenland (konkret: die drei baskischen Provinzen), welches die Steuern erhebt und danach durch Zuweisungen (den sogenannten *cupo*) zur Finanzierung des Staatshaushalts beiträgt.¹⁶ Das Foralsystem des Baskenlandes und Navarras, das in den historischen Steuerprivilegien beider Regionen wurzelt, erbringt beiden Autonomen Gemeinschaften ein Finanzvolumen pro Kopf, das wesentlich höher ist als dasjenige der Autonomen Gemeinschaften des gewöhnlichen Modells. Von katalanischer Seite wurde diese Tatsache schon seit langem als eine Diskriminierung empfunden, und folglich verankerte der ursprüngliche Statuttext für Katalonien ein Finanzierungssystem, das dem Foralsystem sehr ähnlich war. Demnach würde die katalanische Regierung sämtliche Steuern erheben und daran anschließend finanzielle Zuweisungen an den Staat übertragen. Die Höhe der finanziellen Zuweisungen Kataloniens an den Staat sollte proportional zum Betrag des Saldos der Steuerbilanz Kataloniens sein. Die Steuerbilanzen (*balanzas fiscales*) der Autonomen Gemeinschaften bezeichnen den Saldo zwischen der von den Einwohnern einer Autonomen Gemeinschaft bezahlten Steuerlast und den Dienstleistungen, Subventionen und sonstigen Transfers und Infrastrukturen, die im Gegenzug von der Zentralregierung in derselben Autonomen Gemeinschaft bezahlt werden. Gemeinsamer Nenner der bisherigen Studien zu dieser Frage ist¹⁷, dass die "Nettozahler" unter den Autonomen Gemeinschaften Madrid, Katalonien, die Balearen, Valencia, La Rioja und Aragonien sind. Gewöhnlich entspricht bei den "Nettozahlern" die

16 Zu den Einzelheiten der beiden Finanzierungssysteme der Autonomen Gemeinschaften siehe Hildenbrand (1992, 2004) und Nohlen / Hildenbrand (2005).

17 Eine Veröffentlichung der Steuerbilanzen der Autonomen Gemeinschaften von offizieller Seite wurde vom Wirtschafts- und Finanzministerium Spaniens stets abgelehnt, so dass es hierzu lediglich eine Reihe von Studien gibt (u.a. vom Instituto de Estudios Fiscales und der Fundación BBVA).

jeweilige Position bei der Steuerlast der Position beim BIP. Beispielsweise belegt die Autonome Gemeinschaft Madrid bei beiden Kriterien den ersten Platz, nicht aber Katalonien, das bei der Steuerlast die dritte Position einnimmt, beim BIP aber lediglich auf Platz fünf rangiert. Mit dieser Tatsache wurde bei den Verhandlungen um das neue Autonomiestatut Kataloniens von katalanischer Seite der Anspruch auf mehr Investitionen der Zentralregierung in Katalonien gerechtfertigt.

Im Klartext des vom Parlament Kataloniens verabschiedeten Entwurfs des Autonomiestatuts las sich dies alles wie folgt: "Die Verwaltung, Eintreibung, Liquidation und Inspektion aller in Katalonien erhobenen Steuern obliegt der Steuerbehörde Kataloniens, ausgenommen die Steuern lokaler Natur" (Art. 205). "Ein Teil der vom Staat an Katalonien abgetretenen Steuern wird dem Staat zugewiesen zur Finanzierung seiner Dienste und Kompetenzen" (Art. 208). "Die gegebenenfalls von den Bürgern Kataloniens geleistete höhere Steueranstrengung [...] hat zu einer höheren Finanzkapazität und zu höheren Einnahmen für die Regierung Kataloniens zu führen" (Art. 210). Letztlich aber bekam Katalonien kein dem Foralsystem gleichgestelltes Finanzierungssystem. Gemäß dem endgültigen Statuttext gehört Katalonien weiterhin zu den Autonomen Gemeinschaften des gewöhnlichen Finanzierungssystems. Im endgültigen Text des katalanischen Autonomiestatuts wurden mehrere Artikel zum Finanzierungssystem eliminiert, unter anderen derjenige, der sich auf den Beitrag Kataloniens an die Steuerverwaltung des Staates und an die staatlichen Ausgaben bezieht. Artikel 210 bestimmte jetzt, dass das Niveau der Einnahmen Kataloniens sich auf Kriterien stützen würde, die mit den Erfordernissen für Ausgaben zu tun haben und die Steuerkraft berücksichtigen. Artikel 204 des endgültigen Statuttextes über die katalanische Steuerbehörde liest sich schließlich so: "Die Verwaltung, Eintreibung, Liquidation und Inspektion von allen eigenen Steuern der Regierung Kataloniens und – via staatliche Delegation – der vom Staat an Katalonien vollständig abgetretenen Steuern obliegen der Steuerbehörde Kataloniens. Die Verwaltung, Eintreibung, Liquidation und Inspektion der übrigen vom Staat in Katalonien erhobenen Steuern obliegen der Steuerbehörde des Staates, unbeschadet der Möglichkeit einer Delegation seitens des Staates an die Regierung Kataloniens." Von Interesse ist, dass die Dritte Zusatzbestimmung des definitiven Autonomiestatuts eine Bestimmung verankert hat, die der mit der Steuerbilanz untermauerten katalanischen Forderung nach höheren staatlichen Investitionen in Katalonien Rechnung trägt: "Die Investitionen des Staates in Katalonien für Infrastrukturen – der Interterritoriale Ausgleichsfonds ausgenommen – entsprechen für die Dauer von sieben Jahren dem relativen Anteil des BIP Kataloniens am BIP Gesamtspaniens." Beeinflusst durch diese Bestimmung des katalanischen Autonomiestatuts, hat das neue Autonomiestatut Andalusiens eine ähnliche Dritte Zusatzbestimmung veran-

kert, welche für die Dauer von sieben Jahren eine staatliche Investition in Andalusien verlangt, die dem Anteil der andalusischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung Spaniens entspricht. Hier zeigt sich deutlich, wie beide Autonomen Gemeinschaften bei der Frage der Staatsinvestitionen in ihrem Territorium aus der jeweils für sie günstigsten Variable Kapital schlagen (Katalonien als Region mit hohem BIP; Andalusien als bevölkerungsreichste Region Spaniens).

Der Prozess der Ausarbeitung eines neuen Autonomiestatuts für Katalonien begann formell am 9. Februar 2004, als im katalanischen Parlament ein beratender parlamentarischer Ausschuss für die Ausarbeitung eines Entwurfs der Statutreform gebildet wurde, und er endete am 19. Juli 2006, als vom spanischen Parlament das Organgesetz (*Ley Orgánica* 6/2006) über die Reform des Autonomiestatuts Kataloniens verabschiedet wurde. Dieser in mehrere Etappen gegliederte komplexe Prozess war überaus schwierig, denn eine vom katalanischen Parlament getragene Initiative für eine Statutreform war aus legalen Gründen nur mit einer hohen qualifizierten Mehrheit (zwei Drittel aller Abgeordneten) möglich, d.h. nur mit der Summe der Parlamentsmandate der Regierungskoalition und den Mandaten der CiU. Auch war er von Anfang an politisch äußerst konfliktiv, nicht nur was die Beziehungen zwischen dem PSOE und dem PP anbelangte, sondern auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem PSC (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) und der ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) in der katalanischen Regierungskoalition.

Die Idee für die Reform des katalanischen Autonomiestatuts geht auf ein Mittagessen zurück, bei dem am 21. Oktober 1998 Pasqual Maragall, seinerzeit Kandidat des PSC für das Amt des Präsidenten Kataloniens, dem Chef der linksrepublikanischen und nationalistischen ERC, Josep-Lluís Carod, sein Einverständnis für eine Reform des katalanischen Autonomiestatuts von 1979 erklärte. Die Absicht war, in den Text eines neuen Autonomiestatuts Aspekte wie Einwanderung, Repräsentation Kataloniens gegenüber der EU oder eine Charta der sozialen Rechte zu integrieren. Aber erst einige Jahre später, nach den Wahlen vom 16. November 2003, wurden die ersten praktischen Schritte für die Statutreform unternommen. Bei diesen Wahlen kam es zu einem außergewöhnlichen Wahlergebnis, denn der PSC errang zwar die Mehrheit der Stimmen (31,2% und 42 Mandate), die CiU aber erhielt die meisten Mandate (30,9% und 46 Mandate). Doch nachdem sechsmal hintereinander unter Jordi Pujol die CiU in Katalonien die Regierungsmacht ausgeübt hatte, kam es nun zu einem Machtwechsel, denn die ERC, die bei diesen Wahlen ihre Mandatezahl gegenüber 2001 fast verdoppeln konnte (von 12 auf 23; Stimmenzuwachs von 8,7% auf 16,4%) und für die Frage der Regierungsbildung zur entscheidenden politischen Kraft wurde, entschied sich anstelle eines nationalistischen Bündnisses mit der CiU zugunsten einer Koalition mit dem PSC. Es wurde unter der Führung von Pasqual Maragall eine Drei-Parteien-Linkskoalition

lition gebildet, zusammengesetzt aus PSC, ERC und der Links-Koalition ICV-EUiA (*Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa*). Die Reform des katalanischen Autonomiestatuts wurde zur Priorität der neuen katalanischen Regierung. Nach dem Machtwechsel in Madrid im Frühjahr 2004 fanden ihre Pläne für die Statutreform rasch Gehör beim neuen Regierungschef José Luis Rodríguez Zapatero, der eine adäquate Lösung der katalanischen Statutreform als ein Schlüsselement für das in seiner politischen Agenda prioritäre Thema der Fortentwicklung des Autonomiestaates betrachtete.

Am 9. Februar 2004 begann der Ausschuss für die Ausarbeitung eines Entwurfs der Statutreform seine Arbeit, zunächst ohne den PP, der erst ab dem 9. März 2004 teilnahm. Am 8. Juli 2005 beendete dieser Ausschuss seine Tätigkeit, aber der von ihm vorgelegte Reformentwurf wurde vom PP nicht unterschrieben. Der PP lehnte die in Artikel 1 dieses Entwurfs verankerte Definition Kataloniens als "Nation" genauso ab wie die für das Finanzierungssystem Kataloniens vorgesehenen Regelungen, die als Ergebnis des Gipfeltreffens von Miravent am 1. November 2004 zwischen dem Präsidenten Maragall und den Führern der fünf katalanischen Parteien in den Text des Reformentwurfs aufgenommen worden waren. Vom 28. bis zum 30. September 2005 wurde der Reformentwurf im katalanischen Parlament debattiert und schließlich mit 120 Stimmen verabschiedet. Lediglich der PP (15 Gegenstimmen) lehnte den Text des Reformentwurfs ab, und Mariano Rajoy verlangte am 14. Oktober ein Referendum in ganz Spanien über den Entwurf zur Reform des katalanischen Autonomiestatuts.

Für den Reformentwurf gestimmt hatten PSC, ERC, ICV-EUiA und CiU, letztere allerdings erst nachdem (am 19. September) in Madrid im Amtssitz (Moncloa-Palast) des Regierungschefs zwischen José Luis Rodríguez Zapatero und Artur Mas, dem Führer der CiU-Opposition, im Rahmen direkter Verhandlungen die Bedingungen (insbesondere diejenigen finanzieller Natur) ausgehandelt worden waren, unter denen die CiU bereit war, dem Reformentwurf ihre Zustimmung zu geben. Der vom katalanischen Parlament erarbeitete Statutentwurf erhielt in der globalen Abstimmung im katalanischen Parlament eine mehr als ausreichende Mehrheit; doch viele Fragen blieben kontrovers, und der PSC konnte für viele seiner Änderungsanträge, die darauf abzielten, die Inhalte des Textes für das spanische Parlament akzeptabler zu machen, keine Unterstützung bei den anderen Parteien erhalten. Weder die CiU noch die ERC waren zur Selbstzensur der von ihnen im Statutentwurf verankerten Positionen bereit. Die aus gesamtspanischer Sicht notwendigen Veränderungen des Textes sollten dem spanischen Parlament und insbesondere dem PSOE überlassen bleiben. Der PP seinerseits startete eine Unterschriftenaktion gegen den aus seiner Sicht die Einheit Spaniens bedrohenden katalanischen Statutentwurf. Insgesamt konnte er rund 400.000 Unterschriften zusammenbringen.

Im spanischen Parlament begann der Reformprozess am 2. November 2005, als das Abgeordnetenhaus mit der frontalen Ablehnung seitens des PP den Statutentwurf des katalanischen Parlaments zur Kenntnis nahm, und endete am 10. Mai 2006 mit der Zustimmung des Senats zum endgültigen Text des katalanischen Autonomiestatuts. Der parlamentarische Prozess, aber auch außerhalb des Parlaments ablaufende politische Verhandlungen führten zu zahlreichen Modifikationen der Inhalte des Statuttextes. Die Definition Kataloniens als "Nation", die für die Finanzierung Kataloniens vorgesehenen Regelungen und die Stellung der katalanischen Sprache waren die wesentlichen Streitfragen, die Gegenstand von Modifikationen wurden. Seit Ende 2005 hatten hierüber der PSOE und die katalanischen Parteien Verhandlungen geführt, um für die vom spanischen Parlament vorzunehmenden Modifikationen den notwendigen Konsens zu schaffen. Diese Verhandlungen kamen nur schleppend voran; zudem beanspruchte die CiU hierbei eine sie politisch besonders profilierende Sonderrolle und weigerte sich, mit den anderen drei Parteien, die im katalanischen Parlament für den Statutentwurf gestimmt hatten, eine gemeinsame Position zu vertreten. Angesichts der festgefahrenen Situation legte am 21. Januar 2006 die Parteiführung des PSOE Regierungschef Rodríguez Zapatero nahe, den Reformprozess abubrechen, sollte bei den Verhandlungen kein Durchbruch zu erzielen sein. Noch am selben Tag verhandelte Zapatero sechs Stunden mit Arturo Mas, und es wurde in sämtlichen offenen Fragen eine Einigung erzielt. Insbesondere wurde die Definition Kataloniens als "Nation" aus dem Artikel 1 herausgenommen, und auch das für Katalonien vorgesehene Finanzierungssystem wurde in Richtung der gesamtspanischen Interessen korrigiert. Die von beiden Politikern getroffenen Vereinbarungen waren sodann die Grundlage für die Modifikationen des Statutentwurfs während der weiteren Stationen seines Prozesses im spanischen Parlament. Hierzu gehörten unter anderem das Gutachten des Verfassungsausschusses, das am 21. März 2006 mit Ausnahme des PP von allen Parteien unterstützt wurde – ERC und EA (*Eusko Askatasuna*) enthielten sich der Stimme –, sowie die Verabschiedung des Statutentwurfs durch das Abgeordnetenhaus am 30. März, bei der PSOE, CiU, IU-ICV, PNV, CC und BNG dafür stimmten, PP, ERC und EA dagegen stimmten und *Nafarroa Bai* sowie CHA (*Chunta Aragonesista*) sich enthielten.

Die ERC war über den Verlauf des Reformprozesses des katalanischen Autonomiestatuts zunehmend verärgert, nicht nur wegen der aus ihrer Sicht schrittweisen "Verwässerung" des Statuts, sondern auch weil sich die CiU, ihr Hauptkonkurrent bei den katalanischen Wahlen, als "Retter" des katalanischen Statuts politisch immer besser ins Licht zu setzen wusste. Als die ERC ankündigte, dass sie beim Referendum über das neue katalanische Autonomiestatut für eine Ablehnung des Textes werben wolle, hatte die Geduld des katalanischen Regierungschefs Pasqual Mara-

gall ein Ende, und es kam zur Entlassung der sechs von der ERC gestellten Mitglieder der katalanischen Regierung. Sodann kündigte Maragall für Herbst 2006 vorgezogene Neuwahlen an, bei denen er sich selbst nicht mehr als Kandidat des PSC zur Wahl stellte.¹⁸ Das Referendum vom 18. Juni erbrachte eine breite Zustimmung für das neue katalanische Autonomiestatut (73,9% der abgegebenen Stimmen). PSC, CiU und ICV-EUiA hatten sich für die Zustimmung eingesetzt, während PP und ERC für eine Ablehnung geworben hatten. Bei den vorgezogenen Wahlen zum katalanischen Parlament, die am 1. November 2006 abgehalten wurden, war der klare Gewinner die CiU mit 31,5% der Stimmen und 48 Mandaten. Verlierer waren der PSC, der statt 31,2% nur noch 26,8% der Stimmen erhielt und fünf Mandate verlor (jetzt 37 statt 42), in geringerem Maße auch die ERC (14,0% gegenüber 16,4% der Stimmen, 21 statt 23 Mandate). Als neue Partei konnte die antinationalistische *Ciutadans-Partit de la Ciutadania* in das katalanische Parlament einziehen (3,04% der Stimmen, 3 Mandate). Trotz ihres guten Ergebnisses blieb die CiU erneut von der Regierung ausgeschlossen, denn unter der Führung von José Montilla (PSC) kam es zu einer zweiten Auflage der bis dahin Katalonien regierenden Drei-Parteien-Koalition.

Zweifellos war das katalanische Autonomiestatut neben der Frage der Bekämpfung des ETA-Terrorismus eines der zentralen Themen, auf die der PP seine Frontalopposition gegen die Zapatero-Regierung konzentrierte. Und so wurde vom PP am 31. Juli 2006 sogar vor dem spanischen Verfassungsgericht gegen das katalanische Statut Klage erhoben.¹⁹ Gegenstand der Klage sind die aus PP-Sicht nicht verfassungskonforme Verwendung des Begriffs "Nation" in der Präambel des Autonomiestatuts sowie einige andere Bestimmungen des katalanischen Statuts.²⁰ Ent-

18 Am 11. Juni 2006 trat Maragall von seinem Amt als Präsident Kataloniens zurück. Bereits am 21. Juni 2006, also wenige Tage nach dem Referendum über das katalanische Autonomiestatut, hatte er angekündigt, dass er für eine dritte Kandidatur für dieses Amt nicht mehr zur Verfügung stehe. Amtsnachfolger wurde José Montilla, bis dahin als Industrieminister Mitglied der spanischen Regierung und zugleich Erster Sekretär des PSC. In einem von der Gratis-Zeitung ADN im September 2006 veröffentlichten Interview soll Maragall geäußert haben, dass Regierungschef Zapatero als Preis für die Verabschiedung des katalanischen Autonomiestatuts seinen Rücktritt verlangt habe. Ob dies wirklich der Fall war, ist bislang ungeklärt.

19 Die Klage wurde vor dem Verfassungsgericht in Form eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle (*recurso de inconstitucionalidad*) erhoben.

20 Am 19. September 2006 wurde auch vom Volksanwalt (*Defensor del Pueblo*) Enrique Múgica Klage vor dem Verfassungsgericht erhoben, dies allerdings aus anderen Gründen. Der Volksanwalt sieht seine Kompetenzen verletzt und befürchtet eine Behinderung der Ausübung seiner Tätigkeit in Katalonien, denn das Autonomiestatut gibt dem katalanischen Volksanwalt (*Síndic de Greuges*) ausschließliche Befugnisse für die Überwachung der Tätigkeit der katalanischen Verwaltungen. Enrique Múgica ist ein langjähriges PSOE-Mitglied und war von 1988 bis 1991 Justizminister; nach der Ermordung seines

schieden wurde die vom PP erhobene Klage vom Verfassungsgericht bislang (Stand: Mai 2008) noch nicht; einstweilen lancierte die Partei verschiedene Befangenheitsanträge (*recusaciones*) gegen bestimmte Richter mit der Absicht, für eine künftig mögliche Erklärung der Verfassungswidrigkeit des katalanischen Statuts eine günstige personelle Besetzung des Verfassungsgerichts herbeizuführen. Diese Versuche des PP, das Verfassungsgericht für seine Ziele zu "instrumentalisieren", blieben aber letztlich ohne Erfolg. So lehnte am 27. November 2007 das Plenum des Verfassungsgerichts es ab, das vom PP verlangte Befangenheitsverfahren gegen die als progressiv geltenden Richter Pascual Sala, Manuel Aragón und Pablo Pérez Tremps einzuleiten.²¹ Bei der Klage des PP gegen das katalanische Statut zeigt sich freilich eine Inkohärenz dieser Partei beim Thema Statutreformen, denn zahlreiche angefochtene Artikel des katalanischen Autonomiestatuts enthalten Bestimmungen, die auch in den Texten der von PSOE und PP paktierten Autonomiestatute Valencias und Andalusien vorkommen. So enthält das katalanische Statut 30 Artikel, die mit den jeweiligen Artikeln des andalusischen Autonomiestatuts identisch sind: etwa zum Recht auf einen würdevollen Tod, zur Justizverwaltung, zur Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichts und des Allgemeinen Rats der Justizgewalt, zu Sparkassen, Volksbefragungen, Universitäten, Notfällen und Zivilschutz sowie zu auswärtigen Beziehungen.

5. Die Problematik des Baskenlandes: das Scheitern des Dialogs mit ETA und die Ablehnung des Ibarretxe-Plans

Neben der Reform des Autonomiestatuts Kataloniens war das Problem des ETA-Terrorismus die gesamte Legislaturperiode 2004–2008 hindurch Gegenstand der harten politischen Konfrontation der PP-Opposition gegen die PSOE-Regierung unter Zapatero. Diese warf in dieser für Spanien grundlegenden Frage dem PP fehlende Loyalität gegenüber der Regierung vor, zumal in der Vergangenheit die PSOE-Opposition die PP-Regierungen sowohl bei der polizeilichen Verfolgung von ETA als auch beim politischen und juristischen Kampf gegen das terroristische Umfeld

Bruders Fernando Múgica durch ETA im Februar 1996 hatte er sich aus dem aktiven politischen Leben zurückgezogen, bis er im Jahr 2000 als Konsens-Kandidat des PSOE und des PP von der PP-Regierung unter José María Aznar zum Volksanwalt ernannt wurde.

21 Die Befangenheitsverfahren hatte in diesem Fall nichts mit dem Autonomiestatut direkt zu tun. Die genannten Richter waren vom PP bezichtigt worden, sich am 12. Juni bei einem Treffen im Büro der Präsidentin des Verfassungsgerichts zugunsten einer Reform des Organgesetzes des Verfassungsgerichts ausgesprochen zu haben. Die Klage des PP hatte sich auf eine von der Tageszeitung *El Mundo* anonym veröffentlichte Information gestützt, deren Inhalt von den Beteiligten des genannten Treffens dementiert wurde.

stets unterstützt hatte. Der PP seinerseits bezichtigte die Zapatero-Regierung, den Geist des von beiden Parteien am 12. September 2000 unterzeichneten Antiterrorismuspakts verraten zu haben, und betrachtete den von Regierungschef Zapatero seit Mai 2006 eingeschlagenen Weg, die Lösung des Terrorismusproblems über einen Dialog mit ETA zu versuchen, als einen gravierenden Irrtum, der die Einheit Spaniens bedrohe und zudem ein Verrat an den vielen Menschen sei, die durch die Terroranschläge von ETA ihr Leben verloren hatten (821 Tote zwischen 1968 und Februar 2008).²² Zusätzlich vergiftet wurde das politische Klima dadurch, dass der PP sowie die ihn unterstützenden Medien (Radio COPE, *El Mundo*) bei der Frage der Urheberchaft für den Terroranschlag vom 11. März 2004 in Madrid beharrlich an der These einer Zusammenarbeit von ETA und Islam-Terrorismus festhielten – dies praktisch bis zu Beginn des Prozesses gegen 28 der Tat Verdächtige am 15. Februar 2007, nachdem die rund zwei Jahre andauernden Ermittlungen längst die alleinige Täterschaft der extremistischen Islamisten klargestellt hatten.

Das ungeheure Ausmaß des Attentats vom 11. März 2004 hat den breiten Konsens in der spanischen Gesellschaft über eine strikte Ablehnung des Terrors zur Durchsetzung politischer Ziele weiter verfestigt. Diese Tatsache trug sicherlich dazu bei, dass ETA die Strategie des bewaffneten Kampfes als ein zunehmend schwächer werdendes Instrument anzusehen begann. Folglich ging die Zahl der Terroranschläge zurück; vor allem aber kam es zu keinen weiteren Todesopfern. Am 16. Januar 2005 zeigte sich ETA zum Dialog bereit und unterbreitete in einer Erklärung den Vorschlag, mit der spanischen Regierung Verhandlungen zur Überwindung von Terror und Gewalt im Baskenland aufzunehmen. Für die Zapatero-Regierung war dieser Vorschlag freilich nicht akzeptabel, denn ETA war nicht bereit, die von der Regierung gestellte Vorbedingung der endgültigen Aufgabe des bewaffneten Kampfes zu erfüllen. Während der Debatte über die Lage der Nation im Abgeordnetenhaus am 12. und 13. März 2005 verkündete Zapatero seine Absicht, innerhalb der laufenden Legislaturperiode dem ETA-Terrorismus über den Weg des Dialogs ein Ende zu bereiten, machte aber zugleich deutlich, dass er nicht bereit sei, hierfür einen politischen Preis zu zahlen. Das gesamte Abgeordnetenhaus – mit Ausnahme des PP – gab der Initiative Zapateros für die Aufnahme eines Dialogs mit ETA seine Unterstützung, sofern diese zur Niederlegung ihrer Waffen bereit sei. Am 22. März 2006 schließlich verkündete ETA eine einseitige, ab dem 24. März geltende Waffenruhe. Den von der Zapatero-Regierung und den Repräsentanten von ETA geführten Gesprächen, auf deren Verlauf und Einzelheiten im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen wer-

22 Vgl. *El País* vom 20.2.2008.

den kann²³, war allerdings nur eine kurze Dauer beschieden, denn am 30. Dezember 2006 verübte ETA einen Sprengstoffanschlag auf den Flughafen Barajas in Madrid, bei dem zwei Ecuadorianer ums Leben kamen. Die Waffenruhe war somit gebrochen, und die Zapatero-Regierung setzte im Gegenzug den Dialog mit ETA bis auf Weiteres aus. Am 5. Juni 2007 erklärte ETA ihre Waffenruhe endgültig für beendet und kündigte an, den bewaffneten Kampf "an allen Fronten" wieder aufzunehmen. Seitdem ist es zu weiteren Anschlägen mit Todesopfern gekommen.

Festzuhalten gilt, dass sämtliche spanische Regierungen bei der Bekämpfung des ETA-Terrorismus neben den polizeilichen und rechtlichen Mitteln stets auch versucht haben, die Möglichkeiten eines Dialogs – der Begriff "Verhandlungen" wird strikt vermieden – mit ETA auszuschöpfen; beispielsweise in Form der Gespräche mit ETA in Algerien 1989 unter der PSOE-Regierung von Felipe González oder unter der ersten PP-Regierung von José María Aznar während der Waffenruhe von ETA von 1998 bis 1999. Doch bislang hat sich noch kein Regierungschef Spaniens so intensiv und beharrlich für diesen Dialog eingesetzt wie Zapatero. Aus diesem Grund war für ihn das letztliche Scheitern dieses Dialogs auch eine persönliche Enttäuschung und Niederlage. In der vor kurzem begonnenen Legislaturperiode 2008–2012 ist die Strategie des Dialogs mit ETA für die zweite Zapatero-Regierung denn auch kein Thema mehr. Der ETA-Terrorismus bleibt also weiterhin ein ungeöstes und den spanischen Autonomiestaat belastendes Problem. Sein Ende ist nicht absehbar, auch wenn nach den Erfolgen der polizeilichen Behörden in den letzten Jahren ETA militärisch, logistisch und finanziell stark geschwächt wurde.

Eine weitere aus dem Baskenland kommende Herausforderung für die Zapatero-Regierung war der vom baskischen Regierungschef Juan José Ibarretxe (PNV) verfochtene und nach ihm benannte Ibarretxe-Plan. Auf der Grundlage der nicht verfassungskonformen Annahme, dass das baskische Volk ein Recht auf Selbstbestimmung (*autodeterminación*) habe, vertritt dieser Plan zwar nicht die völlige Unabhängigkeit, so aber doch das Modell einer an Spanien frei assoziierten Nation innerhalb eines plurinationalen Staates auf der Grundlage einer geteilten Souveränität (*cosoberanía*). Neben der politisch-rechtlichen Anerkennung einer baskischen Nationalität soll dieser neue Status des Baskenlandes unter anderem folgende Kompetenzen beinhalten: eine eigene baskische Justizgewalt, die ausschließliche Zuständigkeit für die Bereiche Kultur, Sprache, Erziehung und die internationale Repräsentation baskischer Sportverbände sowie das Recht zur Unterzeichnung internationaler Verträge und eine eigene Repräsentation und Partizipation des

23 Vgl. hierzu den Beitrag von Walther L. Bernecker in diesem Band.

Baskenlandes in den EU-Institutionen. Als Weg zum neuen Status des Baskenlandes wird eine auf der geltenden Rechtsordnung basierende Strategie vorgeschlagen. Sie beinhaltet folgende Elemente: 1) die Reform des baskischen Autonomiestatuts (vorgesehen in seinem Artikel 46); 2) die Aktivierung der Zusatzbestimmung des Autonomiestatuts; 3) die Aktualisierung des Foralsystems gemäß der ersten Zusatzbestimmung der spanischen Verfassung; und 4) die Erzielung der demokratischen Legitimität über ein Referendum der baskischen Gesellschaft. Als Sequenz dieser Strategie wird vorgeschlagen: 1) Verabschiedung eines neuen politischen Rahmens für das Baskenland durch das baskische Parlament; 2) Eröffnung eines Aushandlungsprozesses mit dem Staat, um einen politischen Pakt zu erreichen; und 3) unter Berücksichtigung der demokratischen Mehrheit der baskischen Gesellschaft die definitive Ratifizierung des mit dem Staat erreichten politischen Pakts oder gegebenenfalls des vom baskischen Parlament – im Kontext der Abwesenheit von Gewalt und ohne irgendjemand auszuschließen – verabschiedeten Projekts. Die Reaktionen auf den Plan seitens der politischen und gesellschaftlichen Kräfte innerhalb und außerhalb des Baskenlandes waren in der Regel negativ (u.a. auch Ablehnung durch die EU-Kommission). Aus der Sicht von Verfassungsrechtsexperten wurde mehrheitlich darauf hingewiesen, dass viele der in dem Plan enthaltenen Elemente mit der geltenden Verfassung von 1978 nicht in Einklang stehen. Hierzu gehören unter anderem das Recht auf Selbstbestimmung und die politisch-rechtliche Anerkennung einer baskischen Nationalität.

Der Ibarretxe-Plan war vom baskischen Regierungschef bereits während der zweiten PP-Regierung im September 2001 im baskischen Parlament angekündigt und am 25. Oktober 2003 vorgestellt worden. Nach dem Machtwechsel in Madrid verabschiedete das baskische Parlament den Plan am 30. Dezember 2004 mit absoluter Mehrheit (dank dreier Stimmen der ETA nahestehenden *Euskal Herriarrok*) und beschloss zugleich, ihn an das spanische Parlament weiterzuleiten. Nach dieser Weiterleitung, die im Januar 2005 erfolgte, kam der Plan am 1. Februar 2005 zur Debatte und Abstimmung. In der Frage des Ibarretxe-Plans waren sich PSOE und PP einig, denn beide Parteien lehnten den Plan ab. Unter den 313 Nein-Stimmen des Parlaments befanden sich auch die Stimmen von IU (*Izquierda Unida*) sowie zweier regionalistischer Parteien (CC/*Coalición Canaria* und CHA/*Chunta Aragonesista*). Der Großteil der regionalistischen bzw. nationalistischen Kräfte befürwortete aber mit insgesamt 29 Ja-Stimmen den Ibarretxe-Plan.²⁴

24 Die zwei Repräsentanten der katalanischen Linkspartei ICV-EUiA optierten für eine Stimmenthaltung.

Mit seiner Ablehnung durch das spanische Parlament war der Ibarretxe-Plan freilich nicht vom Tisch, denn der baskische Regierungschef setzte alles daran, diesen Plan weiter voranzutreiben. So kam es zunächst am 17. April 2005 zu Wahlen im Baskenland. Ihr Termin war von Ibarretxe um zwei Monate vorverlegt worden, denn nach der klaren Ablehnung des nach ihm benannten Plans für die Zukunft eines souveränen Baskenlandes durch das spanische Parlament war er daran interessiert, schnellstmöglich "dem Volk das Wort zu erteilen", mit dem Kalkül, dass die baskischen Parlamentswahlen von den Wählern als vorverlegtes Referendum über seinen Plan interpretiert werden würden und dementsprechend mit einem positiven Wahlergebnis für den PNV zu rechnen sein würde. Diese Rechnung ging jedoch nicht auf, denn der PNV erlitt einen empfindlichen Stimmenrückgang (38,6% gegenüber 42,7%) und verlor vier Mandate (29 gegenüber 33). Bedeutende Gewinne bei Stimmen und Mandaten (von 17,9% auf 22,6% bzw. von 13 auf 18) erzielten die Sozialisten PSE-EE (*Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra*), während dagegen der PP – 2001 noch zweitstärkste Partei im Baskenland – bedeutende Verluste hinnehmen musste (von 23,1 % auf 17,3% der Stimmen bzw. von 19 auf 15 Mandate). Der radikale nationalistische PCTV (*Partido Comunista de las Tierras Vascas*) konnte die Stimmen der verbotenen *Batasuna* für sich gewinnen, denn wenige Tage vor der Wahl empfahl Arnaldo Otegi seinen Anhängern die Wahl dieser Partei. Sie war neben dem PSE-EE der Gewinner dieser Wahl, mit 12,5% der Stimmen und 9 Mandaten (also zwei Mandate mehr als bis dahin *Euskal Herriarrok* zustanden). Das Wahlergebnis war also in keiner Weise als Erfolgstest für eine mögliche Unterstützung des Ibarretxe-Plans durch die baskischen Bürger interpretierbar. Mit 32 Stimmen der Dreierkoalition (PNV-EA-EB/IU) und 2 Stimmen des PCTV wurde Ibarretxe erneut zum Präsidenten des Baskenlandes gewählt; und am 28. September 2007 kündigte er an, im Oktober 2008 ein Referendum über die "politische Zukunft" des Baskenlandes abzuhalten.

6. Ausblick auf die künftige Entwicklung des Autonomiestaaes

Seit 1983 sind 25 Jahre der politischen Dezentralisierung Spaniens in Form des sogenannten Autonomiestaaes vergangen. Von der Mehrheit der Bürger wird der Autonomiestaat positiv bewertet, denn man schätzt die Vorteile der Dezentralisierung: mehr Partizipation, größere Bürgernähe, raschere und effizientere Aufgabenerledigung. Nach regelmäßig vom *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) durchgeführten Umfragen gibt die Mehrheit der Spanier dem Autonomiestaat eindeutig den Vorzug gegenüber dem in der Erinnerung vieler Spanier noch lebendigen zentralistischen Staat der Franco-Zeit. Bei Umfragen über den Grad des Vertrauens der Bürger in ihre Insti-

tutionen rangieren die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften gewöhnlich auf dem dritten Platz, hinter der Monarchie und dem Volksanwalt und vor anderen Institutionen auf zentralstaatlicher, autonomer und lokaler Ebene. In den wesentlichen institutionellen Aspekten hat der Autonomiestaat in den letzten 25 Jahren eine beachtliche Konsolidierung erlebt. In sämtlichen Autonomen Gemeinschaften wurden bislang mindestens siebenmal Parlamentswahlen abgehalten. Die autonomen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen wurden rasch aufgebaut und haben sich als funktionstüchtig erwiesen. Auch hat sich eine Stärkung der vertikalen Gewaltenteilung und des politischen Pluralismus eingestellt, denn die politische Differenzierung zwischen den Staatsebenen hat seit Mitte der 80er Jahre zugenommen. Das Kompetenzniveau der Autonomen Gemeinschaften ist dem der deutschen Länder durchaus ebenbürtig und in den wesentlichen Bereichen mittlerweile für alle Autonomen Gemeinschaften gleich. In den wichtigsten Kompetenzbereichen, welche die Autonomen Gemeinschaften im Rahmen ihrer Autonomiestatute übernommen haben, sind die zur effektiven Kompetenzausübung erforderlichen Dienstleistungen vom Zentralstaat an die Autonomen Gemeinschaften übertragen worden. Ebenso besteht für die Autonomen Gemeinschaften ein Finanzierungssystem, das ihnen einen Anteil an den öffentlichen Ausgaben gewährt, der dem hierbei in den föderalen Staaten anzutreffenden Dezentalisierungsgrad entspricht.

Trotz all dieser positiven Entwicklungen hat der Autonomiestaat Probleme, die bislang nicht oder nur unzureichend gelöst werden konnten und wichtige Herausforderungen für seine Stabilität und künftige Funktionstüchtigkeit darstellen. Hierzu gehören in erster Linie das Problem des ETA-Terrorismus, die Entwicklung einer Alternative zu dem auf die Souveränität des Baskenlandes abzielenden Ibarretxe-Plan und die längst überfällige Verfassungsreform zur Umwandlung des Senats in eine echte Kammer der Repräsentation der Autonomen Gemeinschaften. Aber auch andere Problemkreise drängen nach einer angemessenen Beachtung und Behandlung, insbesondere die notwendige "zweite Dezentralisierung nach unten", welche durch entsprechende Gesetzesinitiativen sowohl der Zentralregierung als auch der Autonomen Gemeinschaften die lokalen Gebietskörperschaften stärkt – dies nicht nur hinsichtlich ihrer Kompetenzen, sondern vor allem was ihre finanziellen Ressourcen betrifft, damit die chronische Finanznot der meisten spanischen Gemeinden gelindert wird. Angesichts des sich mit dem Klimawandel verstärkenden Problems des Wassermangels in den meisten Landesteilen und den bestehenden Verteilungskonflikten zwischen wasserreichen und wasserarmen Regionen – ein Problem, das je nach regionaler Situation innerhalb des PSOE und des PP zu einander widersprechenden Positionen und Diskursen geführt hat – wird die Verteilungsgerechtigkeit bei den Wasserressourcen immer mehr zum Prüfstein für die effektive Verwirklichung des in der Verfassung von 1978

beschworenen Prinzips der interterritorialen Solidarität. Um dieses Konfliktpotential zu entschärfen, sind beim Thema Wasser dringend Neuüberlegungen notwendig, etwa in Form eines "Staatspaktes" als Ergebnis eines multilateralen Konsenses zwischen den einzelnen Autonomen Gemeinschaften sowie mit der Staatsregierung.

Auch wenn bei den Kompetenzen und Finanzen die Autonomen Gemeinschaften bereits das Wesentliche erreicht haben, ist der Autonomiestaat (wie jeder politisch dezentralisierte Staat) kein statisches Gebilde. So wird es in beiden Bereichen in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandlungen, die sich letztlich in Reformen der Autonomiestatute und neuen Finanzierungserfordernissen niederschlagen, stets zu Veränderungen und möglichen Verbesserungen kommen. In diesem Sinne gilt es in der Legislaturperiode 2008–2012 die bereits in der vorausgegangenen Periode initiierte Reform der Autonomiestatute Kastilien-La Manchas und der Kanarischen Inseln zum Abschluss zu bringen. Ebenso steht die erneute Reform des Finanzierungssystems der Autonomen Gemeinschaften auf der politischen Agenda – dies teils aus politischen Gründen, um die diesbezüglichen Veränderungen in den zwischen 2004 und 2008 reformierten Autonomiestatuten zu berücksichtigen, teils aus demographischen Gründen, denn die seit 2000 in Spanien rasant gestiegene Zahl von Einwanderern hat in einigen Autonomen Gemeinschaften zu einer höheren Ausgabenlast bei der Erbringung bestimmter Dienstleistungen geführt. Die Wahrscheinlichkeit, dass auch in weiteren Legislaturperioden über eine Reform des Finanzierungssystems politisch gestritten und verhandelt wird, ist groß, denn im Gegensatz zum föderalen Deutschland, wo die Finanzverfassung im Grundgesetz verankert wurde, sind im spanischen Autonomiestaat die wesentlichen Aspekte der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften in einem staatlichen Organgesetz geregelt (*Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas/LOFCA*), das nur mit einer absoluten Mehrheit reformiert werden kann. Folglich ist Spaniens Finanzverfassung stets relativ instabil, denn sie kann in Abhängigkeit von den aus den Wahlergebnissen resultierenden politischen Mehrheitsverhältnissen verändert werden (so 1993 und 1996).

Die Bewältigung der genannten Probleme und Herausforderungen in der beginnenden Legislaturperiode 2008–2012 verlangt von den relevanten politischen Kräften auf nationaler Ebene und in den Autonomen Gemeinschaften besondere Anstrengungen und Kooperationsbereitschaft. Vor allem die Autonomiepolitik der Zentralregierung, die nach den nationalen Parlamentswahlen vom 9. März 2008 erneut von José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) geführt wird, hat hierfür die entscheidenden Impulse und Weichenstellungen zu liefern. Zweifellos hat das Ergebnis der Wahlen vom 9. März wichtige neue Ausgangsbedingungen geschaffen, die nicht nur die Autonomiepolitik, sondern generell die Positionen der politischen Kräfte auf

nationaler Ebene und in den Autonomen Gemeinschaften hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Autonomiestaates beeinflussen werden.

Bei diesen Wahlen erreichten weder der PSOE – mit 43,64% der Stimmen und 169 Parlamentssitzen der Wahlsieger – noch der PP (40,11% und 153 Sitze) die absolute Mehrheit (176 Abgeordnete), so dass das Regieren in Spanien erneut nur im Einvernehmen mit den nationalistischen Kräften möglich ist. Um diese Unterstützung zu gewährleisten, muss Zapatero bis zu einem gewissen Punkt den Interessen dieser Kräfte Rechnung tragen. Auch Felipe González und José María Aznar mussten dies tun, denn in Spanien, wo im Vergleich zu Deutschland und anderen EU-Staaten eine gesamtstaatliche Scharnierpartei, die als „dritte Kraft“ sowohl mit dem PSOE als auch mit dem PP eine Regierungskoalition bilden könnte, fehlt, sind die nationalistischen Parteien Kataloniens (CiU) und des Baskenlandes (PNV) ein unverzichtbares Element für die parlamentarische Abstützung von Regierungen, die über keine institutionelle Mehrheit verfügen. Die adäquate Integration und Akkomodation der nationalistischen Kräfte bildet somit weiterhin eine Grundbedingung für das Funktionieren des politischen Systems des Autonomiestaates.

Allerdings ist die Position der nationalistischen Parteien jetzt wesentlich schwächer als in der Legislaturperiode 2004–2008, denn im Gegensatz zu den beiden großen gesamtspanischen Parteien PSOE und PP, die beide bei diesen Wahlen im Vergleich zu den Wahlen vom 14. März 2004 einen Anstieg ihrer Anteile bei Stimmen und Mandaten verzeichneten, hat das nationalistische „Lager“ insgesamt erhebliche Stimmenverluste hinnehmen müssen. So erlebte die katalanische ERC einen „Erdbeben“, mit einem Verlust von 355.723 Stimmen, d.h. von mehr als der Hälfte ihrer zuvor erreichten Stimmen, und einem Rückgang ihrer Mandate von acht auf nur noch drei. Der PNV erlitt ebenfalls erhebliche Stimmeneinbußen (28% weniger als 2004), wenngleich er von sieben Mandaten noch sechs behielt. Diese Verluste des ERC und des PNV wiegen umso schwerer, wenn man berücksichtigt, dass es in erster Linie Katalonien und das Baskenland waren, wo der PSOE (vertreten durch den PSC bzw. PSE) seine größten Stimmenzuwächse erreichte, konkret: 10,87% im Baskenland und 5,86% in Katalonien. Für den PNV kommt hinzu, dass die Wähler im Baskenland den PSE mit klarem Stimmenvorsprung vor dem PNV zum Wahlsieger machten. Für die Mobilisierung der Wählerschaft zugunsten des PSE war die am 7. März, unmittelbar vor der Wahl, erfolgte Ermordung des ehemaligen PSOE-Gemeinderatsmitglieds Isaías Carrasco in der baskischen Stadt Mondragón sicherlich ein zusätzlicher Faktor. Weitere Belege für die Schwächung des nationalistischen „Lagers“ und die Stärkung der beiden großen gesamtspanischen Parteien liefern der Stimmen- und Mandaterückgang der kanarischen CC-PNC (statt 3 nur noch 2 Mandate), das Ausscheiden der baskischen *Eusko Alkartasuna* und der *Chunta*

Aragonesa (bislang beide je 1 Mandat) aus dem nationalen Parlament und die Wahlschlappe des *Partido Andalucista* (PA) bei den ebenfalls am 9. März abgehaltenen Wahlen zum andalusischen Parlament (Verlust aller 5 Mandate). Ausnahme der Regel sind die nationalistischen Parteien BNG (2 Mandate) und *Nafarroa Bai* (1 Mandat), die die gleiche Mandatezahl wie 2004 erreichen konnten.

Einen Sonderfall bildet die katalanische CiU, denn diese Partei registrierte zwar einen Stimmenrückgang (von 3,23% auf 3,05%), erzielte aber ein Mandat mehr (11 statt 10). Angesichts der Schwächung des PNV und der ERC, aber auch der gesamtspanischen Linkspartei *Izquierda Unida* (IU, statt 5 nur noch 2 Mandate) dürfte die CiU in der Legislaturperiode 2008–2012 eine Schlüsselrolle spielen; denn die Summe (180) aus PSOE-Abgeordneten (169) und CiU-Abgeordneten (11) liefert die solideste aller möglichen „Allianzen“²⁵ für die von der PSOE-Regierung vorgesehenen Politiken, insbesondere die Autonomiepolitik. Für die PSOE-Regierung ist somit in erster Linie die Allianz mit der CiU von Interesse; sie hat aber hierbei stets die Sensibilitäten der katalanischen Sozialisten (PSC) mitzubeachten. Diese haben nicht nur entscheidend zum Wahlsieg Zapateros beigetragen, sondern führen auch die linke Drei-Parteien-Regierungskoalition in Katalonien an; und in ihrem Interesse liegt gewiss nicht eine allzu starke Profilierung der CiU auf nationaler Ebene.

Trotz des besonderen Gewichts der CiU eröffnete das Wahlergebnis der zweiten Zapatero-Regierung vielfältige Möglichkeiten für die Bildung von unterschiedlichen Kombinationen von „Allianzen“, nicht nur mit den nationalistischen Kräften (CiU, PNV, ERC, BNG, CC-PNC, *Nafarroa Bai*) und gegebenenfalls der IU, sondern auch mit dem PP.

In diesem Zusammenhang bedeutet das Wahlergebnis auch eine günstige Ausgangslage für die Verständigung der PSOE-Zentralregierung mit den baskischen Nationalisten. Angesichts seines schlechten Wahlergebnisses steht zu erwarten, dass der PNV eine gewisse Kurskorrektur in seinen Positionen über die Rolle des Baskenlandes im Kontext des Autonomiestaates vornehmen wird und neue, gemäßigte und konsensfähige Vorstellungen über die Reform des baskischen Autonomiestatuts zu Wort kommen werden. Es ist nur schwer vorstellbar, dass die baskische Regierung das für Oktober 2008 angekündigte Referendum über den auf die Souveränität des Baskenlandes abzielenden Ibarretxe-Plan einberufen wird. Insofern kann die PSOE-Regierung auch eine breit angelegte „Allianz“ mit der CiU und dem PNV versuchen und, wenn sie bei bestimmten Angelegenheiten keine Zustimmung der CiU erhält,

25 Zwei der anderen möglichen Allianzen, eine ohne CiU (PNV 6 + *Nafarroa Bai* 1 + PSOE 169) sowie eine ohne CiU und ohne PNV (ERC 3 + IU 2 + BNG 2 + PSOE 169) würden lediglich die knappste absolute Mehrheit (176) bedeuten.

gegebenenfalls eine Unterstützung bei dem PNV und in Kombination mit anderen Parteien (v.a. BNG) finden. Wie im Fall Kataloniens muss auch im Baskenland die PSOE-Regierung bei der Verständigung mit dem PNV die Interessen und Sensibilitäten der baskischen Sozialisten (PSE), derzeit Oppositionspartei im Baskenland, berücksichtigen.

Auch für die Beziehungen der PSOE-Regierung mit der PP-Opposition, die in der Legislaturperiode 2004–2008 durch eine weit über das unter normalen parlamentarischen Verhältnissen verkräftbare Maß hinausgehende Aggressivität gestört waren²⁶, bietet das Wahlergebnis die Chance für einen Neuanfang. Mit der Stärkung der beiden großen gesamtspanischen Parteien haben die Wähler auch zum Ausdruck gebracht, dass PSOE und PP gemeinsam die Hauptverantwortung für die Lösung der Spanien als Ganzes betreffenden grundlegenden Fragen zu tragen haben. Keine der beiden Parteien wurde für ihr Verhalten während der Legislaturperiode 2004–2008 mit einer absoluten Mehrheit belohnt. Wenngleich José Luis Rodríguez Zapatero der Wahlsieger ist, bleibt unübersehbar, dass unter Mariano Rajoy der PP 406.829 Stimmen im Vergleich zu 2004 hinzugewann, der PSOE hingegen nur 38.361 Stimmen. Das Wahlergebnis zeigt aber auch, dass im heutigen Spanien der PSOE die einzige gesamtspanische Partei ist, die in allen Landesteilen eine homogene Präsenz besitzt, und dass der PP in Katalonien und Andalusien, d.h. den beiden Autonomen Gemeinschaften mit den meisten Parlamentsabgeordneten, weiterhin eine relativ schwache Position innehat.

Am 11. April 2008 wurde José Luis Rodríguez Zapatero im zweiten Wahlgang vom Abgeordnetenhaus mit relativer Mehrheit erneut zum Regierungschef gewählt. Er erhielt die Stimmen (169) seiner Partei; der PP, UPyD (*Unión Progreso y Democracia*)²⁷ und ERC stimmten gegen ihn (insgesamt 158 Gegenstimmen), während sich die nationalistischen Parteien und IU der Stimme enthielten (zusammen 23 Enthaltungen). Die zweite Zapatero-Regierung wird für die von ihr initiierten Politiken (insbesondere die Autonomiepolitik) um die Unterstützung der nationalistischen Parteien (v.a. CiU und PNV) werben müssen. Wie bereits unter den Regierungen von Felipe González und José María Aznar wird diese Unterstützung, insbesondere im Fall der katalanischen Nationalisten, einen "Konsens über das Geld", d.h. die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften, abverlangen. In diesem Sinne hat

26 Vgl. hierzu auch die Bewertung von Manuel Marín, der von April 2004 bis zu seinem Rückzug aus dem politischen Leben am 15. November 2007 Präsident des Abgeordnetenhauses war, in *El País* vom 7.12.2007 (S. 10) und vom 23.12.2007 (S. 14).

27 Diese vom ehemaligen PSOE-Mitglied Rosa Díez geführte Partei konnte insbesondere durch ihre Unterstützung in der Autonomen Gemeinschaft Madrid in das Parlament einziehen und besitzt ein Mandat.

Zapatero in der Investiturstunde am 8. März in seiner Antwort auf die Intervention von Josep Antoni Duran i Lleida, Sprecher der CiU-Fraktion, angekündigt, dass das spanische Wirtschafts- und Finanzministerium binnen zweier Monate die Steuerbilanzen (*balanzas fiscales*) der Autonomen Gemeinschaften veröffentlichen werde; d.h. zum ersten Mal wird dem seit langem vorgetragenen Wunsch der katalanischen Nationalisten entsprochen, diese Steuerbilanzen publik zu machen.

Andererseits hat die PSOE-Regierung aber auch alle Möglichkeiten für einen Pakt mit dem PP auszuschöpfen, da ein solcher bei einer Reihe von wichtigen staatstragenden Fragen (Terrorismusbekämpfung, Reform der ineffizienten Justizverwaltung, Verfassungsreformen) unumgänglich ist. Gerade in dieser Notwendigkeit eines neuen Verhältnisses zwischen dem PSOE und dem PP liegt die meiner Ansicht nach wesentlichste Schlussfolgerung aus dem Wahlergebnis. Der spanische Wähler verlangt für die Legislaturperiode nach einem neuen Politikstil, gekennzeichnet durch eine größtmögliche Kooperation zwischen dem PSOE als Regierungspartei und dem PP als Oppositionspartei bei der Behandlung der für die Zukunft Spaniens wichtigen Probleme und Herausforderungen. Im Bereich der Fortentwicklung des Autonomiestaates gehört hierzu an erster Stelle die Lösung des Problems des ETA-Terrorismus. Nach dem Scheitern des Dialogs mit ETA, dem Bruch der Waffenruhe und der Rückkehr der Attentate mit Todesopfern will die spanische Bevölkerung den PSOE und den PP in einer gemeinsamen Front bei der Bekämpfung des Terrorismus sehen. Ebenso hat die bisherige Entwicklung des Autonomiestaates gezeigt, dass bei den für die Struktur und das Funktionieren des Autonomiestaates entscheidenden Fragen die angemessenen und konsensfähigen Lösungen stets im Rahmen von Pakten zwischen den beiden großen gesamtspanischen Parteien gefunden wurden. In diesem Sinn obliegt es beiden Parteien, aus der (nicht mehr ganz so jungen) Geschichte des Autonomiestaates zu lernen und die für das Wohl Gesamtspaniens adäquaten Schlussfolgerungen zu ziehen.

Bereits in den ersten Wochen nach der Wahl gab es erste Anzeichen dafür, dass sowohl der PSOE als auch der PP das Verlangen der Wähler nach mehr Dialog und Kooperation verstanden haben. So hat Zapatero angekündigt, dass er bei der Politik der Terrorismusbekämpfung und der Frage der Verfassungsreform zur Umwandlung des Senats in eine echte Kammer der territorialen Repräsentation eine Einigung mit dem PP anstrebt.²⁸ Mariano Rajoy erklärte am 12. März seinen Willen zur weiteren Führung der Partei und den Anspruch auf seine Kandidatur für das Amt des Regierungschefs bei den Parlamentswahlen von 2012. Vor allem aber betonte er, dass er

28 Vgl. *El País* vom 16.3.2008, S. 14f. ("Zapatero tenderá la mano a Rajoy").

ein eigenes, von seinem persönlichen Vertrauen abhängiges Beraterteam bilden wollte. Bereits einen Tag später trat Eduardo Zaplana vom Amt des PP-Fraktionssprechers im spanischen Abgeordnetenhaus zurück, und seit dem 31. März 2008 ist Soraya Sáenz de Santamaría, eine enge Vertraute Rajoys, seine Nachfolgerin. Zaplana gehörte zusammen mit Ángel Acebes, dem Ex-Innenminister und derzeitigen Generalsekretär des PP, zu den von José María Aznar an Mariano Rajoy "vererbten" Mitgliedern der PP-Führung, die sich generell und speziell im Bereich der Autonomiepolitik stets für eine harte Konfrontation gegenüber der Zapatero-Regierung stark gemacht hatten. Die von Mariano Rajoy angekündigten oder bereits vorgenommenen weiteren personellen Veränderungen deuten darauf hin, dass es in der Legislaturperiode 2008–2012 wahrscheinlich zu einer autonomiepolitischen Kurskorrektur kommen dürfte.

Nach zwei aufeinanderfolgenden Wahlniederlagen dürfte die PP-Führung zu der Erkenntnis gelangt sein, dass sich die bisherige Oppositionsstrategie im Bereich der Autonomiepolitik – gekennzeichnet durch eine systematische Kooperationsverweigerung gegenüber der Zentralregierung bei der Bekämpfung des ETA-Terrorismus und den Fragen der territorialen Organisation Spaniens ("Zapatero zerbricht Spanien") ebenso wie durch eine unverhohlene Antipathie gegenüber den baskischen und katalanischen Nationalisten – politisch nicht bezahlt gemacht hat.²⁹ Vielmehr hat sie den PP in eine politische Isolation hineinmanövriert, was dieser Partei nicht nur künftige Regierungsbildungen auf nationaler Ebene erschweren wird, sondern sie auch in Katalonien und im Baskenland als politische Kraft in eine Abseitsposition gebracht hat. Der PP muss sich aus dieser unbequemen Situation befreien, um seinem Anspruch auf eine künftige Regierungsübernahme auf nationaler Ebene reale Durchsetzungschancen zu geben. Dies erfordert einen neuen autonomiepolitischen Kurs, bei dem die Partei unter Beweis stellt, dass sie wie in der Vergangenheit (Autonomieabkommen von 1992, erste Aznar-Regierung) auch künftig in der Lage ist, durch Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten des Dialogs und der Kooperation mit der PSOE-Zentralregierung sowie den nationalistischen Parteien zur Lösung der Probleme und Herausforderungen des spanischen Autonomiestaates einen konstruktiven Beitrag zu leisten.

29 Im Jahr 2000, als der gemäßigte Josep Piqué den katalanischen Flügel des PP führte, betrug die Differenz der in Katalonien errungenen Mandate zwischen PSOE und PP fünf Abgeordnete zugunsten des PSOE. Seitdem aber der antikatalanistische Diskurs im PP die Oberhand gewonnen hat, ist diese Differenz ständig gewachsen (2004: 15 und 2008: 17 Abgeordnete zugunsten des PSOE).

Literaturverzeichnis

- Aja, Eliseo (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid.
- Bernecker, Walther L. / Collado Seidel, Carlos (Hgg.) (1993): *Spanien nach Franco. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie*. München.
- Bernecker, Walther L. / Dirscherl, Klaus (Hgg.) (2004): *Spanien heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*. Frankfurt am Main.
- Börzel, Tanja A. (2002): *State and Regions in the European Union. Institutional Adaption in Germany and Spain*. Cambridge.
- Elorza, Antonio (Hg.) (2000): *La historia de ETA*. Madrid.
- Fernández, Tomás / Laborda, Juan José (Hgg.) (2002): *España, ¿cabemos todos?* Madrid.
- Gómez Montoro, Ángel (2007): *La reforma del Estado autonómico*. Madrid.
- Hildenbrand, Andreas (1992): "Grundzüge und Probleme der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften". In: Nohlen, Dieter / González Encinar, Juan José (Hgg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, S. 125-176.
- (1993): "Das Regionalismusproblem". In: Bernecker, Walther L. / Collado Seidel, Carlos (Hgg.): *Spanien nach Franco*, S. 104-126.
- (2004): "Der Autonomiestaat (1977–2002)". In: Bernecker, Walther L. / Dirscherl, Klaus (Hgg.): *Spanien heute*, S. 145-194.
- Lago Peñas, Santiago (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid.
- Moreno, Luis (1997): *La federalización de España*. Madrid.
- Nohlen, Dieter / González Encinar, Juan José (Hgg.) (1992): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. Opladen.
- Nohlen, Dieter / Hildenbrand, Andreas (2005): *Spanien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Ein Studienbuch*. Wiesbaden.
- Parada Vázquez, José Ramón (2007): *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Madrid.
- Porrás Nadales, Antonio / Gutiérrez, Francisco / Morillo, María Luisa (2002): "La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980–2000". In: Subirats, Joan / Gallego, Raquel (Hgg.): *Veinte años de autonomías en España*, S. 167-202.
- Romero, Joan (2006): *España inacabada*. Valencia.
- Sosa Wagner, Francisco (2006): *El Estado fragmentado: modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid.
- Subirats, Joan / Gallego, Raquel (Hgg.) (2002): *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid.
- Terol Becerra, Manuel José (2005): *El Estado Autonómico "in fieri": la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Sevilla.
- Tusell, Javier (2004): *El aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996–2003*. Madrid.
- Velasco, Luis de (1996): *Políticas del PSOE. 1982–1995*. Barcelona.
- Wendland, Kirsten (1998): *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften*. Baden-Baden.